

O Quinto Elemento da Política Externa Portuguesa e o Conceito de Soft Power

Fernando Miguel Videira Gomes da Palma

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais
Área de Especialização em Globalização e Ambiente**

Outubro, 2013

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, na área de especialização em Globalização e Ambiente, realizada sob a orientação científica da Doutora Catarina Mendes Leal e co-orientação do Tenente Coronel António Paradelo.

Ao meu filho João

Agradecimentos

Uma eterna gratidão aos meus orientadores, a Doutora Catarina Mendes Leal e o Tenente Coronel António Paradelo, pela permanente disponibilidade, pela simpatia e pelo incentivo transmitido, que me impediu de esmorecer quando a angústia da dúvida me visitou.

Muitos agradecimentos a todo o corpo docente deste curso, funcionários e colegas da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, onde redescobri a paixão pelos estudos e o valor do sentimento de pertença.

Finalmente, umas palavras de agradecimento a dois mestres de sempre: o Professor Doutor Adriano Moreira, com quem aprendi a estar mais atento aos meios do que aos fins, e o Professor Doutor José Adelino Maltez, que me ensinou a fazer perguntas.

TÍTULO

O Quinto Elemento da Política Externa Portuguesa e o Conceito de Soft Power

AUTOR

Fernando Miguel Videira Gomes da Palma

RESUMO

Desde 1990, ano em que Joseph Nye, pela primeira vez, o utilizou, o conceito de soft power, ou poder de atracção, tem merecido uma especial atenção entre os estudiosos da Ciência Política e das Relações Internacionais. Apesar das dúvidas que desde cedo suscitou, o termo soft power entrou definitivamente no vocabulário destas áreas do conhecimento, tendo-se expandido dos meios académicos para o discurso oficial dos governos em todo o mundo, não sem invocações muitas vezes abusivas e equívocas.

No presente trabalho, pretende-se analisar questão dos recursos de soft power em Portugal, a partir de um novo elemento do modelo democrático da política externa portuguesa, identificado por Nuno Severiano Teixeira: a política externa de valores. Com efeito, para além da cultura, os recursos deste poder intangível são, precisamente, os valores políticos e as políticas externas. A correspondência entre políticas internas e externas confere credibilidade e pode ser uma fonte de atracção.

Assim, numa primeira parte, proceder-se-á à apresentação dos principais conceitos directamente ligados ao propósito do trabalho: Democracia, Política Externa e Poder. Destacam-se as concepções de John Rawls e Amartya Sen, em matéria de Democracia, e a de Michel Foucault, no âmbito do conceito de Poder. Sobre a Política Externa, estará também presente uma abordagem delimitada pelo fenómeno da globalização, com os naturais desafios com os quais a entidade Estado-Nação tem de se confrontar.

Numa segunda parte, tendo por base as concepções adoptadas, tentar-se-á, de forma tão aprofundada quanto possível, responder à questão de partida, que é a de saber se a democratização (sobretudo a partir da adesão de Portugal às Comunidades Europeias, em 1986) e os valores políticos, defendidos internamente e no relacionamento com o mundo, se traduziram, primeiro, em efectivos recursos de soft power e, depois, e mais importante, em poder para obter os resultados pretendidos.

Finalmente, os resultados da investigação serão confrontados com o conceito de soft power, com base estrita na análise da obra *Soft Power, the means to success in world politics* e *O Futuro do Poder*, de Joseph Nye, sobre as quais serão tecidas as necessárias considerações, inclusivamente sobre a própria validade do conceito. Sobre este, identificou-se uma ideia que se afigurou central, a que se chamou *efeito mão invisível*.

PALAVRAS-CHAVE: Portugal, soft power, política externa, valores políticos, democracia

TITLE

The Fifth Element of Portuguese Foreign Policy and the Concept of Soft Power

AUTHOR

Fernando Miguel Videira Gomes da Palma

ABSTRACT

Since 1990, the year that Joseph Nye used the concept of soft power or pulling power for the first time, it has received special attention among scholars of Political Science and International Relations. Despite the doubts raised early on, the term soft power has definitely entered the vocabulary of these areas of knowledge, having expanded from academia to the official discourse of governments around the world, frequently being misused and even abused.

The present work aims to analyze the issue of soft power resources in Portugal, based on a new element of the democratic model of Portuguese foreign policy, identified by Nuno Severiano Teixeira: foreign policy of values. Indeed, beyond culture, the resources of this intangible power are precisely the political values and foreign policies. The correspondence between internal and external policies lends credibility and can be a source of attraction.

Therefore, in the first part, we will present the main concepts directly related to the purpose of the work: Democracy, Foreign Policy and Power. Noteworthy are the conceptions of John Rawls and Amartya Sen, in terms of democracy, and Michel Foucault, in the concept of power. On Foreign Policy, there will also be an approach defined by globalization, with the natural challenges that the nation-state has to contend with.

In the second part, based on the selected conceptions, we will try, as fully as possible, to answer the baseline question, which is whether democratization (especially since the accession of Portugal to the European Communities, in 1986) and political values, defended both internally and externally, resulted first in effective soft power resources and, afterwards, and more importantly, in power to obtain the desired results.

Finally, the research results will be confronted with the concept of soft power, based on the analysis of the books *Soft Power, the means to success in world politics* and *The Future of Power*, by Joseph Nye, on which some considerations are drawn, particularly on the validity of the concept itself. In this respect, we identified an idea that appears to be central, which we called the *invisible hand effect*.

KEYWORDS: Portugal, soft power, foreign policy, political values, democracy

Índice

Introdução.....	1
Parte I — Os Conceitos.....	8
1. O suave poder da democracia.....	8
1.1. A democracia como elemento estruturante da identidade europeia.....	9
1.2. O utilitarismo.....	11
1.3. O institucionalismo de Robert Dahl.....	12
1.4. O liberalismo igualitário de John Rawls.....	14
1.5. O liberalismo igualitário de Amartya Sen.....	17
2. Política Externa e soft power.....	19
2.1. A abordagem tradicional.....	20
2.2. Política Externa e globalização.....	23
2.3. A análise de Política Externa.....	26
2.4. A proposta de Karl J. Holsti.....	29
2.5. A paz democrática.....	31
2.6. Diplomacia Pública.....	32
3.O poder nas relações internacionais.....	34
3.1.Em torno do conceito de poder.....	35
3.2.A noção de poder de Michel Foucault.....	38
3.3.O poder nacional.....	41
3.4.A hierarquia dos Estados.....	42
3.5.As fontes tradicionais do poder nacional.....	44
3.6.A equação de Cline.....	46

Parte II — A construção do <i>soft power</i> (o caso português).....	48
1. Os recursos do <i>soft power</i> português.....	48
a) Cultura, língua e política externa em Portugal.....	52
b) Os valores políticos.....	58
2. A europeização da democracia portuguesa (1986 – 2006).....	64
2.1. O conteúdo da democracia portuguesa em números.....	66
a) O conhecimento.....	67
b) Uma vida longa, saudável e digna.....	73
3. Avaliação do <i>soft power</i> em Portugal.....	79
3.1. Uma avaliação qualitativa a partir dos valores políticos.....	80
3.2. Uma fórmula de <i>soft power</i>	90
a) Os indicadores.....	91
b) As variáveis.....	92
c) A fórmula.....	94
Considerações Finais (o efeito mão invisível).....	97
Bibliografia.....	114

Introdução

Em 25 de Abril de 1974, iniciou-se em Portugal a terceira vaga de democratizações no mundo (Huntington, 1991).

Doze anos depois, Portugal era membro de pleno direito das então designadas Comunidades Europeias. Esta adesão, celebrada no dia 12 de Junho de 1985 para produzir efeitos a partir do dia 1 de Janeiro de 1986, viria a revelar uma grande viragem na política externa portuguesa. Concluída a descolonização, avançava-se agora para os outros dois D's da revolução: a Democracia e o Desenvolvimento.

A adesão de Portugal à CEE marcou profundamente o processo de democratização que se vinha desenvolvendo desde a revolução de 1974. A integração do país no seio do projecto de construção europeu consagrou a consolidação da democracia portuguesa e a assimilação definitiva dos valores do humanismo, ao mesmo tempo que se completava a reinserção de Portugal no sistema internacional.

Neste sentido, interessa, portanto, observar os modos de inserção de Portugal no mundo, sobretudo no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da União Europeia (UE), e também das Nações Unidas (NU), no quadro das quais voltou, por exemplo, a ter uma participação militar continental activa (pela primeira vez desde a Primeira Guerra Mundial), em acções de manutenção da paz, bem como as relações especiais consagradas com o mundo de expressão portuguesa, no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). A este propósito, assumindo como pacífico que a integração europeia reforçou a importância estratégica nacional nesse espaço, sendo ele, igualmente, determinante no peso acrescido do país no seio da Europa.

Facto igualmente digno de registo é o de, em 1991, Portugal ter passado a integrar o clube dos países doadores de ajuda no quadro do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

No mundo de expressão portuguesa, pode salientar-se como exemplo do modelo democrático da Política Externa Portuguesa, o longo mas bem sucedido processo diplomático que culminou na independência de Timor.

Neste espaço, mais recentemente, devem ser referidos dois momentos em que a democracia e os direitos humanos tiveram um papel fulcral na política externa do país: 1) mediante a Resolução da CPLP sobre a situação na Guiné-Bissau, na sequência do golpe militar de 12 de Abril de 2012, e, 2) também em 2012, a recusa desta Comunidade ao pedido de adesão da Guiné Equatorial por motivos de natureza humanitária (a existência da pena de morte naquele país foi o motivo invocado pela CPLP para a sua não aceitação, com as posições de maior intransigência por parte de Portugal e Cabo Verde). São elementos que não podem ser ignorados e que vêm reforçar o peso dos valores na relação de Portugal com o mundo.

Finalmente, considerando os valores da democracia, do estado de direito e dos direitos e segurança humanos, na sua acepção mais alargada, para o propósito do presente trabalho, afigura-se imprescindível cruzar a noção de desenvolvimento consubstanciada no índice de desenvolvimento humano (IDH) e o acréscimo de poder, por via, não da coacção, mas da atracção. Ou seja, por aquilo que Joseph Nye classificou como *soft power*. Autoridade moral e cultura, tendo presentes as mais recentes teorizações em torno da ética na economia, na política e nas relações internacionais, de que o pensamento de Amartya Sen, na linha de John Rawls, é um exemplo, com a sua análise da conexão íntima entre Democracia e Justiça e da abordagem de ambas como tendência comum da Humanidade ao longo da História.

A questão dos valores políticos de uma sociedade, quando defendidos a nível doméstico e externo é determinante na aquisição de *soft power*.

Assim, o presente trabalho pretende desenvolver uma investigação, tão aprofundada quanto possível, subordinada à seguinte questão de partida:

- Em que medida os avanços verificados em matéria de aprofundamento dos valores democráticos em Portugal, no quadro de um conceito alargado de democracia (com melhores níveis de participação cívica dos cidadãos, de acesso à educação e saúde, de defesa dos direitos humanos, incorporando o conceito de segurança alargada, de respeito pelas minorias de natureza

diversa, de proteção do ambiente, de desenvolvimento tecnológico, em sectores como o das energias renováveis), se traduziram em projecção de *soft power*?

O ponto de partida da análise do problema assenta na enunciação por Nuno Severiano Teixeira de um novo e quinto elemento da Política Externa Portuguesa a que o autor chama *política externa de valores*, aqui aceite como indiscutível, e que surge assim descrito no seu *Breve Ensaio sobre a Política Externa Portuguesa*, publicado na revista *Relações Internacionais* nº 28, do Instituto Português de Relações Internacionais:

"Finalmente, um elemento novo, quinta característica do modelo democrático de inserção internacional: uma política externa de valores. Teve a sua origem, ainda no Estado Novo, no debate entre africanistas e europeístas. Para os africanistas, a manutenção do império implicava a continuação da guerra e a guerra implicava a continuação do regime autoritário. Para os europeístas, a integração europeia implicava a descolonização e a descolonização implicava a democratização. Significa isto que os valores da democracia e do Estado de direito estão na própria matriz genética da política externa do regime democrático. E nas suas opções estratégicas essenciais, a democracia acabará por concretizá-los. Na UE como na Aliança Atlântica, todos os parceiros e aliados de Portugal são democracias. E a presença das forças armadas Portuguesas nas missões de paz, sob a égide das nações unidas, confirma essa diplomacia de valores que teve na independência de Timor um dos seus maiores sucessos. A política externa parte, sempre, da formulação dos interesses. Mas no modelo democrático, não só não ignora como assume o seu quadro de valores. Valores que para Portugal são os da democracia, do estado de direito e da segurança humana." (Teixeira, 2010).

O facto de este *quinto elemento* poder ser associado à expressão *quinto elemento*, no sentido de *elemento imaterial*, além de uma feliz coincidência, conduziu imediatamente à seguinte questão: a do *soft power*. Um poder intangível.

Coloca-se, então, a questão de saber em que medida este *quinto elemento* tem tido efeitos no poder relativo de Portugal no mundo, no âmbito do referido conceito de *soft power*

"O *soft power* de um país assenta acima de tudo em três recursos básicos: a sua cultura (em locais onde se torne atraente para os outros), os seus valores políticos

(quando são defendidos a nível doméstico e externo) e as suas políticas externas (quando os outros as veem como sendo legítimas e com autoridade moral)." (Nye, 2012: 106).

Com efeito, a introdução da *diplomacia de valores* e do *soft power* na nova política externa portuguesa está bem patente nos cinco eixos da política europeia que António José Telo aponta na sua *História Contemporânea de Portugal*:

- a) “O primeiro é a defesa do aprofundamento da integração europeia com o seu alargamento a novos campos, mas só se Portugal integrar o pelotão da frente.
- b) O segundo é a defesa dos interesses próprios dos Estados mais pobres e mais pequenos, nomeadamente no que diz respeito aos Fundos de Coesão, ao princípio da solidariedade, à ponderação de votos e à representação.
- c) O terceiro é a defesa do espaço lusófono, nomeadamente através da promoção do reforço dos laços da UE com o Mercosul e com África.
- d) O quarto eixo é a defesa da diplomacia de valores e do *soft power*, nomeadamente ao privilegiar o diálogo entre as duas margens do Mediterrâneo.
- e) O quinto eixo é a defesa dos laços tradicionais atlânticos, nomeadamente quando Portugal tende a considerar a NATO como a referência principal da defesa e segurança europeias.”

(Telo, 2008: 266)

Com o presente trabalho, pretende-se, então, avaliar o poder relativo de Portugal, como país potencialmente detentor dos recursos necessários para exercer *soft power*, num mundo em mudança acelerada, no contexto da globalização, que tem sido, também, com as naturais dinâmicas próprias de reacção e afirmação de alguns localismos, a globalização do modelo da democracia ocidental ou, pelo menos, da disseminação do pluralismo político e de uma ideia de justiça que se deseja universal. Veja-se, a esse propósito, a sucessão de revoluções verificadas em 2011 em muitos países árabes que ficaram registadas na História recente como a “Primavera Árabe”.

O período de análise será entre 1986 e 2006, com o desenvolvimento paralelo do processo de integração europeia e da consolidação da democracia portuguesa. Democracia, cuja abrangência se tem aprofundado, tanto no plano dos direitos cívicos, na ordem interna, como na defesa e adesão aos princípios proeminentes na ordem mundial, para já, aqueles que estão proclamados na própria génese da ONU, da UE e da OTAN, a que acrescem os decorrentes das novíssimas questões ambientais e de segurança.

Em 2011, Portugal submeteu-se a um programa de ajuda financeira externa, com graves reflexos na sua soberania e com os constrangimentos de natureza económica e financeira — que se podem enquadrar na noção de *sociedade de risco* — a afigurarem-se como potencial ameaça a direitos até então tidos como essência de um modelo de organização social e política. Inicia-se uma etapa que consideraremos como uma descontinuidade; um período de excepção.

Em termos metodológicos, será seguido o modelo explicativo (elencagem dos factos, sua análise e interpretação), tomando como assente que a explicação é, por natureza, metódica, e que visa desenvolver e elaborar contributos para o patamar da compreensão, não descurando que explicar e compreender estão *de per si* interligados. A explicação desenvolve a compreensão, mas é por esta condicionada. Explicar é já um trabalho no sentido da compreensão.

Em termos ontológicos, proceder-se-á a uma abordagem objectivista, no sentido em que as políticas nacionais, no período em análise, serão, por um lado, avaliadas à luz da estrita aplicação do conceito de *soft power*, a partir da obra de Joseph Nye, o criador deste conceito, e, por outro, como realidade naturalmente externa ao investigador.

Estarão presentes os contributos de autores como Michel Foucault para a evolução de uma concepção de poder clássica (em que um determinado agente visa subjugar ou conduzir outro à satisfação da sua vontade) para uma outra, mais dinâmica e complexa, que encara o poder não como substância, mas como relação e cujo exercício se apoia na construção de um saber.

Igualmente, no capítulo da democracia, proceder-se-á à interpretação das obras de John Rawls e de Amartya Sen, indispensáveis à compreensão do modelo de democracia que consideramos desejável e que se nos afigura como o mais atractivo.

Epistemologicamente, optar-se-á, então, pelo interpretativismo. Aqui, os factos não são despojados de um sentido. E os factos, diremos, são os que resultam da observação e da pesquisa bibliográfica.

Refira-se, neste ponto, que, na Parte I, de natureza eminentemente conceptual, se recorrerá a uma apresentação exaustiva de citações. Com tal propósito, pretende-se que o leitor tenha um contacto mais directo com o pensamento dos autores citados, libertando, tanto quanto possível, o presente trabalho do risco da subjectividade. O que se pretende, nesta primeira parte, é apresentar os conceitos de forma objectiva, justificando, posteriormente, as concepções adoptadas.

Na Parte II, serão abordados os recursos do *soft power* português. O método utilizado será o indutivo: observação e registo dos factos, generalização, contrastação e verificação. Recorrer-se-á a uma combinação de pesquisas quantitativas (por ex., o IDH, indicadores de educação, saúde, governança, etc...) e qualitativas (análise bibliográfica, integração e interpretação dos dados no contexto europeu e mundial, algumas políticas internas relevantes para a avaliação da qualidade da democracia, como os direitos dos homossexuais, de minorias étnicas, políticas de combate ao tráfico de droga, etc.).

No capítulo relativo à avaliação do *soft power* em Portugal, proceder-se-á, primeiramente, a uma avaliação qualitativa, fundamentada nos indicadores apresentados.

Seguidamente, e para fornecer uma imagem que possa ilustrar, de forma mais clara e objectiva, a importância dos indicadores observados para o posicionamento de Portugal no mundo, no âmbito deste conceito, proceder-se-á, para o ano de 2006, à apresentação de uma fórmula de *soft power*, criada pelo Prof. Dr. Mendo Castro Henriques e pelo Tenente Coronel António Paradelo.

Como, em nosso entender, o aprofundamento da democracia em Portugal e a sua mais ampla dimensão conceptual estão interligadas com o processo de integração europeia, os períodos de análise serão: 1986, 1996 e 2006. Nalguns casos, a escassez de dados não permitirá uma avaliação exacta para cada um dos anos. De qualquer forma, considerando as tendências globais de cada indicador, apresentar-se-ão os elementos disponíveis para os anos mais próximos. Noutros casos, ainda, a análise será feita com base nas próprias fontes bibliográficas.

Tendo presentes as necessárias considerações pessoais que sobre os factos forem sendo emitidas, nesta segunda parte, bem como nas Considerações Finais, assentes numa interpretação mais subjectiva, mas devidamente fundamentada, sobre o enquadramento dos dados no âmbito da obra de Joseph Nye, estará presente o sujeito *nós*, em substituição da forma impessoal que caracteriza a Parte I.

Finalmente, ter-se-á, em primeiro lugar, de fazer uma desconstrução da pergunta que sustenta o trabalho, tendo em conta a informação exploratória recolhida.

Nesse sentido, e por forma a interrogar o fenómeno político do *soft power* num contexto de definição da política externa na era da globalização, aqui encarada na óptica *transformacionalista*, pode dizer-se que os principais conceitos e ideias-chave que compõem o problema em análise são: Democracia, Política Externa e Poder.

PARTE I

Os Conceitos

1. O suave poder da democracia

A democracia pode ser considerada como a grande base de todo o *soft power*. Apesar de regimes de natureza autoritária poderem optar por esta via na sua afirmação externa, muito dificilmente conseguirão atrair países democráticos para a prossecução dos seus objectivos, se não vierem a incorporar na ordem interna os valores da democracia e dos direitos humanos. Para um Estado atrair outros para a realização dos seus próprios fins, necessita que lhe seja reconhecida autoridade. E essa autoridade advém, quase sempre, das práticas internas.

Além disso, como o próprio Joseph Nye afirma, um Estado tanto pode ter o *soft power* decorrente do modelo *uma cidade na colina* (Nye, 2012: 116), ou seja, ser *de per si* um exemplo que atrai e coopta outros Estados para objectivos que estes considerem legítimos, como pode apostar na projecção de uma imagem; de uma narrativa que favoreça a comunicação com os governos de outros povos. Em ambos os casos, subentende-se que os princípios fundamentais da democracia estejam presentes. “O *soft power* depende da credibilidade.” (*idem*: 105)

Mas o *soft power* não significa o mesmo que *poder de influência*. O poder de influência pode decorrer das fontes tradicionais do poder nacional: o poder económico e o poder militar (*hard power*).

“O *hard power* é empurrar. O *soft power* é puxar.” (*idem*: 39)

Pode ainda um Estado com poder económico e militar complementar a sua política externa com abordagens de *soft power*, conservando a estrutura *hard*, naquilo a que o autor chama de *smart power* — combinação *hard-soft power*.

Assim, a qualidade da governação, as políticas internas, os valores expressos na cultura de um país (democracia), e a forma como este se relaciona com o mundo e nele se posiciona (política externa) serão os indicadores necessários à presente análise de *soft power*.

Como diz Joseph Nye, “*The values a government champions in its behavior at home (for example, democracy), in international institutions (working with others), and in foreign policy (promoting peace and human rights) strongly affect the preferences of others.*” (Nye, 2004: 14)

Iniciar-se-á, neste sentido, o presente trabalho, pela abordagem ao conceito de democracia.

1. 1. A democracia como elemento estruturante da identidade europeia

A ideia de democracia presente neste trabalho exige uma breve análise da evolução do modelo contratual que, na Europa continental, tem o seu momento fundador na Revolução Francesa.

Em *O Contrato Social*, de 1762, o suíço Jean-Jacques Rousseau, que não viveu para ver a revolução, tinha já lançado as bases teóricas de um modelo que se viria a opor à linha de pensamento dominante no séc. XIX e grande parte do séc. XX: a do utilitarismo, de autores como John Stuart Mill ou Jeremy Bentham, que se abordará adiante.

Para Rousseau, “o interesse geral da sociedade não era o mero somatório dos interesses dos indivíduos”, tomados como um todo, pelo que “as decisões da maioria não representavam necessariamente a vontade geral nem exprimiam o interesse geral.” (*in* Arblaster, 1988: 68) Não haveria igualmente uma relação de submissão dos governados face aos governantes. A política desenvolver-se-ia mediante uma associação entre os dois. Um modelo de sociedade onde, literalmente, todos os elementos que a compõem são sócios. Quando esta associação fosse quebrada, não haveria, pura e simplesmente, Política, conforme defendeu também John Locke. Neste sentido, poder-se-ia afirmar que a Política, mais do que a *captura, manutenção e exercício do Poder*, é *Polis e Liberdade*.

A visão igualitária e, de certa forma, *anti-majoritária* subjacente a este pensamento está na origem das modernas interpretações do pensamento democrático ocidental, que tendem a ultrapassar o carácter meramente político, e formal, da democracia, aqui alargada a outros domínios, sobretudo o social, buscando um ideal de justiça e de igualdade que se pretende universal; que deve incluir todos e cada um dos indivíduos. Autores como Gerhard Leibholz, classificam as concepções hodiernas do contratualismo como um “processo igualitário-radical de democratização”, em que existe “uma tensão entre os autênticos direitos fundamentais liberais e os chamados direitos fundamentais sociais.” (Leibholz, 1974: 26)

Importa, pois, em suma, frisar que a coexistência destas duas orientações (a utilitarista e a igualitarista) se tem desenvolvido em permanente tensão. Não obstante o reconhecimento dessa relação de conflito (bem como da validade dos argumentos de cada uma das escolas), muitas vezes patente nos debates em torno das chamadas causas fracturantes, geralmente envolvendo grupos minoritários (como são os casos do casamento entre pessoas do mesmo sexo, da despenalização do aborto ou do consumo de drogas), optar-se-á pela concepção herdeira do igualitarismo originário, hoje consubstanciada nas obras de autores como John Rawls ou Amartya Sen.

Quaisquer que sejam, todavia, as perspectivas adoptadas, parece ser pacífica a aceitação de que as diversas comunidades europeias do ocidente encontram na democracia um *princípio estruturador*. Numa linha vincadamente associada ao humanismo cristão, o citado Leibholz refere-a como consequência das “forças espirituais que formaram a Europa e a consciência da unidade europeia — sobretudo o cristianismo e o classicismo humanista.” (*idem*:7)

A ideia de democracia que se assume é aquela que assenta no voto popular e que reafirma o postulado de Lincoln: “*Government of the people, by the people and for the people*”. Mas que se alarga e estende a todos os aspectos da vida em sociedade. Uma sociedade democrática será também aquela onde o *pluralismo* e o *multiculturalismo* se manifestam em graus diversos de *liberalização* e de *inclusão*. Ou seja, onde há *contestação pública* e *participação*, nos termos apresentados por Robert Dahl, em *Poliarquia*.

Pode-se, então, afirmar que à democracia tudo interessa. Uma sociedade democrática seria aquela que vivenciasse a democraticidade transversalmente, ao nível da família, do bairro, da escola, do local de trabalho, em suma, nas diversas relações interpessoais estabelecidas dia a dia, e promovesse o bem-estar de cada um, individualmente considerado. Hoje, ao plano individual acrescentar-se-ia a preocupação com as questões globais, como a preservação do ambiente, onde se inclui já a proteção dos direitos dos animais. Uma sociedade democrática é hoje muito mais do que aquela onde o povo elege os governantes. É, sobretudo, uma sociedade de *exemplo*; com preocupações éticas; de superação da tradição e dos valores que não encontrem, não só no homem, mas também no meio a que ele está fatalmente ligado, a sua razão de ser. Nessa sociedade, a *opinião pública* desempenha um papel central. Não existe, de facto, democracia onde não há uma opinião pública informada e livre. A *internet*, com as suas redes sociais, tem sido o palco principal da partilha instantânea de informação e contribuído, de forma radical, para o aumento do nível de participação de indivíduos e grupos na vida pública.

Paralelamente, começa-se a assistir à emergência de uma *vontade contratual global*, que transpõe para o mundo globalizado do séc. XXI a ideia desenvolvida pelos contratualistas europeus do séc. XVIII. (Fernandes, 2011: 135)

A sociedade de cooperação, de Rousseau e Rawls, ultrapassa hoje, de facto, a esfera do Estado-nacional. Está-se perante a necessidade de uma *cooperação compulsiva*, assim designada por Viriato Soromenho-Marques pelas semelhanças que apresenta com a motivada pela *destruição mútua assegurada* (MAD), do tempo da Guerra Fria. (Soromenho-Marques, 1998: 174-180)

1.2. O utilitarismo

O utilitarismo foi a corrente filosófica dominante na esfera da moral e da política, ao longo de todo o séc. XIX e parte do séc. XX. As figuras centrais foram John Stuart Mill e Jeremy Bentham.

Em traços muito gerais, pode afirmar-se que o utilitarismo faz a promoção do bem-estar, único padrão ético para avaliar os “actos, códigos morais ou práticas e instituições sociais”, e é, essencialmente, caracterizado pelo *consequencialismo*, que

sustenta que “o melhor acto é sempre aquele que resulta em melhores consequências, ou que as melhores práticas são sempre aquelas que, se forem aceites na sociedade, terão melhores consequências.” (Galvão, 2008: 15)

Para o utilitarista, a promoção do bem, entendido como bem-estar, é o único critério para avaliar a justeza de um acto. Os utilitaristas clássicos eram iminentemente hedonistas. Para Bentham, “os melhores prazeres são simplesmente os mais intensos e prolongados.” (*idem*: 17) Mill, divergindo deste hedonismo quantitativo, propõe outra perspectiva: “...certos prazeres, como os estéticos, são mais valiosos em virtude da sua qualidade intrínseca, de tal forma que contribuem muito mais para o bem-estar humano do que uma quantidade similar de prazeres inferiores.” (*idem*: 17)

Outros filósofos desenvolveram posteriormente este ponto de partida utilitarista. Destacam-se: G.E. Moore, R.M. Hare, Richard Brandt, Derek Parfit e Peter Singer. Encontram-se muitas divergências entre os herdeiros desta tradição, mas o traço fundamental é inalterável: o *interesse geral* é interpretado como o *interesse da maioria*. A sociedade é tida como um todo, pelo que será de admitir a possibilidade de uns poucos se sacrificarem em prol do bem-estar de muitos.

Daqui resulta que os críticos do utilitarismo, de que se destaca Rawls, cuja concepção será a aqui adoptada, se centram precisamente na questão da justiça distributiva. Numa interpretação extensiva dos pressupostos utilitaristas, seria, por exemplo, forçoso que os bens de uma minoria pobre fossem canalizados para uma maioria rica, se isso se traduzisse num acréscimo de bem-estar geral ou médio. Igualmente, situações como a escravatura seriam aceitáveis, se disso resultasse um benefício para o grosso da comunidade. (*idem*: 29)

Seja como for, os princípios utilitaristas revelam-se ainda hoje decisivos em questões normativas, que, no final, têm sempre em linha de conta o impacto no bem-estar geral.

1.3. O institucionalismo de Robert Dahl

O conceito de poliarquia desenvolvido por Robert Dahl é centrado na ideia de *decisão política*. Assim, no estudo da democracia, o papel das instituições na formação

das sociedades é realçado, sem que, todavia, se deixem de considerar questões de ética e de direitos, a partir de modelos de decisão plurais.

Em *Poliarquia* (1972), Dahl coloca a questão da transição dos regimes políticos para a democracia, estabelecendo duas variáveis principais: *participação* e *oposição*. A partir daqui, procede à comparação entre diferentes regimes segundo o grau de liberalização e de inclusão. Ou seja, de *contestação pública* e de *participação*.

Quanto à natureza dos regimes observados, estes são classificados em *oligarquias*, *oligarquias competitivas*, *hegemonias fechadas* e *hegemonias inclusivas*, decorrendo destas a análise dos processos de democratização. Isto é, os diversos regimes são analisados pela existência, ou não, de poliarquias, ainda que imperfeitas. Historicamente, segundo ele, no séc. XIX, assistiu-se à transição de oligarquias competitivas e de hegemonias inclusivas para quase-poliarquias, assim como, após a 2ª Guerra Mundial, se verificou a disseminação destas em poliarquias, um pouco por todo o mundo ocidental. (Lousao: 4)

As poliarquias podem ser pensadas como regimes relativamente democratizados, inclusivos e abertos à contestação pública; que exigem “a arte do compromisso e da negociação entre os grupos rivais.” (Moreira, 1989: 247)

De acordo com o próprio autor, em *Democracy and its critics*, “*Polyarchy is a political order distinguished at most general level by two broad characteristics: citizenship is extended to a relatively high proportion of adults and the rights of citizenship include the opportunity to oppose and vote out the highest officials in the government.*” (Dahl, 1989: 220)

Mas, Dahl tem igualmente em consideração aspectos de natureza económica e, sobretudo, de natureza socioeconómica. Ao contrário da linha liberal tradicional, Dahl entende que não existe uma relação causal entre poliarquia e desenvolvimento económico. Na verdade, afirma mesmo que “as poliarquias existem em regimes com baixo desenvolvimento económico, e inversamente muitos regimes com alto grau de desenvolvimento económico não são poliarquias.” (Lousao: 6)

Nestes termos, quanto maior fosse o nível socioeconómico (e não estritamente económico), maior seria a probabilidade de um país ter um regime político competitivo, concluindo-se que uma ordem social pluralista é mais propícia ao desenvolvimento de

um regime democrático do que uma centralmente dominada. (*idem*: 6) Tem-se, em suma, a seguinte ordem na transição para a democracia: nível socioeconómico, pluralismo, poliarquia.

Para tal ser possível é determinante o papel das instituições. O desenvolvimento de uma ordem social pluralista depende da actuação do Estado, já que a capacidade de um país se desenvolver e manter um regime político competitivo, ou mesmo uma poliarquia, depende de como a sociedade e a economia “forneçam a alfabetização, criem uma ordem social mais pluralista do que centralmente dominada, impeçam desigualdades extremas entre as camadas politicamente relevantes do país.” (*idem*: 7)

Em *Democracy and its critics*, Robert Dahl analisa a democracia como poder de decisão. São discutidas, nesta obra, as características básicas da democracia, assim como as questões mais relevantes que elas levantam. Dahl debruça-se sobre a regra da maioria e o problema da exclusão da minoria pela maioria — e o problema inverso. (*idem*: 7)

Nesta obra, é proposta a definição de democracia como decisão pelo povo, sendo, aqui de forma mais abrangente, abordada a questão do grau de inclusão deste tipo de regime.

1.4. O liberalismo igualitário de John Rawls

Para John Rawls, mais do que a legitimidade, a ideia central do modelo contratual e hoje, portanto, da democracia, é a ideia de justiça.

De facto, a sua *ideia de justiça* marca uma viragem (revolucionária?) no pensamento político de matriz liberal. De acordo com este filósofo norte-americano, a eleição dos governantes poderá obedecer a todos os critérios de legitimação democrática e, ainda assim, as suas decisões serem injustas. É que Democracia e Justiça estão intimamente ligadas mas, sublinha, são conceitos diferentes.

A diferença entre Rawls e os contratualistas do séc. XVIII está também patente nos objectivos. Para o liberalismo clássico, centrado na questão da legitimidade, o importante, acima de tudo, é a soberania. Ou seja, o Estado nacional. Para o moderno liberalismo igualitário, a análise é focada na ideia de justiça.

Com efeito, em *Uma Teoria da Justiça*, este autor afirma: “O meu objectivo é apresentar uma concepção de justiça que generaliza e eleva a um nível superior a conhecida teoria do contrato social, desenvolvida, entre outros, por Locke, Rosseau e Kant.” (Rawls, 1993: 33)

A teoria rawlsiana parte de uma *posição inicial* baseada em dois pressupostos fundamentais: 1. “...os sujeitos que estabelecem uma forma de cooperação em sociedade escolhem em conjunto, num acto comum, os princípios que devem orientar a atribuição de direitos e deveres básicos e a divisão dos benefícios da vida em sociedade.”; 2. “...as partes desconhecem as suas concepções do bem ou as suas tendências psicológicas particulares. Os princípios da justiça são escolhidos a coberto de um véu de ignorância.” (*idem*: 33-34)

A partir desta posição inicial, os sujeitos escolhem dois princípios bastante diferentes: 1. *A igualdade*; e 2. *A equidade*. A igualdade traduz-se na “atribuição dos direitos e deveres básicos.” A equidade é a afirmação de que “as desigualdades económicas e sociais (...) são justas apenas se resultarem em vantagens compensadoras para todos e, em particular, para os mais desfavorecidos membros da sociedade.” (*idem*: 35)

Rawls distingue, portanto, os aspectos da vida social que: a) definem e garantem iguais liberdades básicas (igualdade) e b) especificam e estabelecem as desigualdades económicas e sociais (equidade). Um dos aspectos mais inovadores desta teoria reside, precisamente, no facto de estas desigualdades deverem ser distribuídas por forma a que, simultaneamente, “se possa razoavelmente esperar que elas sejam em benefício de todos e que decorram de posições e funções às quais todos têm acesso.” (*idem*: 68)

Este princípio da diferença pode ter duas interpretações: a da *aristocracia natural* e a da *igualdade democrática*, que é a do autor. Assim, no quadro da igualdade democrática, a desigualdade social será justificável “apenas se a diferença de expectativas for em benefício do sujeito representativo que estiver na pior posição” (*idem*: 80), isto é, se a distribuição desigual de alguns dos valores sociais, ou como ele classifica, dos *bens sociais primários*, produzidos pelas instituições sociais (“liberdade e oportunidade, rendimento e riqueza, e as bases sociais do respeito próprio”) redundar em benefício de todos. (*idem*: 69)

Atendendo à justificação da desigualdade enunciada (cf. *igualdade democrática*), “a injustiça é simplesmente a desigualdade que não resulta em benefício de todos.” (*idem*: 69) Tal é o caso da interpretação fornecida pela óptica da *aristocracia natural*.

Esta concepção liberal igualitária de justiça, Rawls intitulou de *justiça como equidade* (“*justice as fairness*”).

Para efeitos do presente trabalho, é ainda importante salientar a distinção entre o *justo* e o *bem*, na acepção rawlsiana. “(...) os princípios da justiça (e portanto, os princípios do justo) são aqueles que seriam escolhidos na posição original” (sob um *véu de ignorância*). A ideia de *bem* já é da esfera das escolhas racionais individuais. No mesmo sentido, afirma Rawls, “é bom que as concepções que os indivíduos possuem do seu próprio bem difiram de forma significativa, enquanto o mesmo não se passa quanto às concepções do justo.” (*idem*: 341, 342)

Com efeito, em *Uma Teoria da Justiça* (capítulo VIII), fala de *sujeitos morais*, como sujeitos possuidores de uma concepção do seu próprio bem, mas que também possuem um sentido de justiça; “uma capacidade de aplicar os princípios da justiça e de agir de acordo com eles.” (*idem*: 382)

No fim, esta teoria remete para o princípio inicial de igualdade. Contrariamente às teses utilitaristas, afirma-se que “a perda da liberdade de alguns não é justificada pelo maior bem-estar de que outros possam beneficiar.” (*idem*: 434)

E mais afirma que, independentemente da sua condição; tenham ou não tomado parte do acordo inicial (por acidente ou por razões naturais), os *indivíduos* (ou *cidadãos*, conforme o autor prefere chamar-lhes em *Liberalismo Político*), não podem ver os seus direitos básicos variar em função da capacidade natural. (*idem*: 385)

Na sua visão contratualista, John Rawls era igualmente um institucionalista. Segundo ele, esta visão exige mesmo que sejam realizadas instituições justas, *independentemente dos sentimentos existentes*. (*idem*: 345)

Cabe aos Estados a criação dessas instituições.

A teoria de John Rawls foi alvo de críticas, tanto de pensadores libertários, como, e mais fortemente, dos comunitários. A principal crítica de ambos refere-se à questão da exequibilidade.

Quanto a este aspecto, refira-se, no entanto, a necessária “distinção entre estudos sobre o que é «desejável» e sobre o que é «exequível».” (Kukathas e Pettit, 2005:15)

Ao contrário de economistas e cientistas políticos, que abordam a teoria política no domínio dos factos, e não dos valores, Rawls ultrapassa “as fronteiras disciplinares estabelecidas” e desenvolve uma argumentação a favor da exequibilidade dos princípios de justiça que defende. (*idem*: 22)

Outra crítica que lhe é apontada reside no *individualismo* que defende. E aqui importa referir os dois sentidos de que o individualismo se pode revestir: o *individualismo metafísico* e o *individualismo moral*. (*idem*: 25) Rawls insere-se dentro da corrente moral.

Para o individualismo metafísico, “...os agentes individuais são os primeiros impulsionadores da vida social (...); a sua acção não está sujeita a quaisquer regularidades ou força sociais (...)” (*idem*:25) A este tipo poderá chamar-se individualismo *pelo* indivíduo.

Esta visão contrasta com a de Rawls, ou a de individualismo *para* o indivíduo. Ou seja, “...só os actores individuais interessam à concepção das instituições sócio-políticas e só os interesses dos indivíduos são de levar em conta ao estabelecê-las” (*idem*: 25) O individualismo moral afirma, então, que o que torna boa uma estrutura sócio-política é o facto de provocar algo que podemos dizer que é bom para as pessoas. Mas é, todavia, diferente do utilitarismo: não é um bem *nos* indivíduos; “pode não ser uma coisa privada que os indivíduos gozem na ausência de outros.” (*idem*: 28)

1.5. O liberalismo igualitário de Amartya Sen

Outro contratualista igualitário, Amartya Sen, não considera, no entanto, satisfatórias as abordagens da igualdade sócio-económica baseadas na ideia de *bens sociais primários*. (Rosas, 2011: 63) Este autor indiano, criador do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e Prémio Nobel da Economia, prefere falar de

capacidades ou *capabilidades* (“*capabilities*”). Nesta acepção, “...pode existir uma igualdade de bens sociais primários ou de recursos materiais, sem que exista igual capacidade para os colocar ao serviço das liberdades...” (*idem*: 63) A noção de *capabilidades* prende-se, então, com a capacidade para transformar os bens sociais primários em efectiva liberdade de escolha.

Na Parte VI de *A Ideia de Justiça*, intitulada *Argumentação Pública e Democracia*, Sen debruça-se, em suma, sobre o *conteúdo da democracia*, o qual, na sua acepção, assenta primeiramente na ideia de *governo pela discussão*. (Sen, 2010: 428)

Na verdade, a argumentação pública desempenha um papel central na compreensão da justiça. Tendo em consideração a visão da filosofia política contemporânea, relativamente à definição de democracia como governo pela discussão, existe mesmo uma *íntima conexão* entre a ideia de justiça e a prática da democracia.

Para demonstrar esta ligação, o autor recorre ao seguinte raciocínio silogístico: “Se é certo que as exigências da justiça só podem ser apreciadas com a ajuda de uma argumentação pública, e se a argumentação pública se relaciona constitutivamente com a ideia de democracia, então, há também uma *íntima conexão* entre justiça e democracia...” (*idem*: 431)

Este modelo é, para Sen, uma antiga tendência mundial. Refere que, sem dúvida, a estrutura institucional da democracia resulta da experiência ocidental (Europa e América), mas que, e não menos importante, essa *revolução democrática* foi expressão da “mais contínua, antiga e permanente tendência que se conhece na história”, para usar as palavras de Tocqueville. (*idem*: 427)

Por seu lado, a promoção das possibilidades de argumentação pública tem de ser considerada, em grande medida, em termos de apoio a uma imprensa livre e independente.

Assim, de acordo com Amartya Sen, a comunicação social é de extrema importância, por várias ordens de razão, de que se destacam quatro, a saber: a) contribuição directa para a qualidade de vida “trazida pela liberdade de expressão, em geral, e pela liberdade de imprensa, em particular...”; b) “a imprensa tem um papel informacional fundamental na disseminação do saber e na criação de condições para um escrutínio crítico.” c) “a liberdade dos media tem também uma importante função

protectora, na medida em que vem dar voz aos mais desfavorecidos, coisa que muito pode contribuir para a segurança humana.” d) “uma formação de valores informada e não arregimentada requer abertura de informação e de argumentação (...) O discurso público faz emergir novos padrões e novas prioridades (...) a relação entre a regra da maioria e a protecção dos direitos das minorias, ambas, partes integrantes da democracia, depende muito particularmente da formação de valores e de prioridades tolerantes.” (*idem*: 441-443)

Em suma, a protecção das minorias e dos mais desfavorecidos é facilitada pela maior tolerância que a comunicação social difunde pela maioria. Maiorias tolerantes asseguram maior justiça e segurança.

A importância do modelo democrático desenvolvido no Ocidente, ao longo de duzentos anos, reside também no impacto que teve no mundo, através daquilo a que poderemos chamar como expressão de *soft power*. É que, nas palavras de Amartya Sen, “...teremos de dar o devido reconhecimento à atracção exercida pela governação participativa que, com alguma consistência, foi emergindo e reemergindo à superfície, em diversas partes do mundo.” (*idem*: 428)

Este último aspecto é determinante para o propósito que aqui se pretende desenvolver: o aprofundamento da democracia portuguesa, o desenvolvimento de uma política externa de valores e a aquisição de um grau considerável de recursos de *soft power*.

É que, em nosso entender, existe na democracia uma espécie de *efeito contágio*, que, no caso português, tem, de forma muito nítida, um duplo sentido: a democracia atraiu Portugal e o Portugal democrático tornou-se mais atractivo aos olhos do mundo.

São pois, as concepções de Rawls, complementadas pelas preocupações sociais e de segurança humana de Sen, as que se afiguram as mais adequadas à noção de *soft power*, ou *poder de atracção*.

2. Política Externa e soft power

As políticas de um governo, “*at home and abroad*”, são uma fonte potencial de *soft power*. (Nye, 2004: 13)

Uma política externa de valores, promovendo a paz e os direitos humanos, é, então, sem dúvida, uma fonte de atracção. O comportamento de um Estado, tanto internamente, como no âmbito das instituições internacionais, é determinante na forma como as preferências de outros são afectadas.

É neste sentido que se realça a importância da inserção de Portugal na União Europeia e a sua participação em operações de manutenção da paz, no âmbito desta, da OTAN ou da ONU.

Como refere Joseph Nye, “*When a country’s culture includes universal values and its policies promote values and interests that others share, it increases the probability of obtaining its desired outcomes because of the relationships of attraction and duty that it creates.*” (*idem*: 11)

2.1. A abordagem tradicional

A Política Externa encontra na sua dimensão instrumental a melhor forma de abordagem. Isto é, torna-se mais inteligível pela análise da sua prática do que pelo esforço de a enquadrar numa definição que seria sempre incompleta, considerando a diversidade de factores presentes na forma como os Estados, em cada momento, estruturam a sua relação com o mundo, sempre sujeita a alterações e redefinições, a maior parte das vezes decorrentes da conjuntura externa.

Considerando, a título provisório, a perspectiva realista das Relações Internacionais de autores como Raymond Aron ou Henry Kissinger, a única constante da política externa seria a defesa dos interesses do Estado, independentemente da natureza do seu regime. Neste ponto, recorda-se a máxima do célebre Primeiro-Ministro inglês do século XIX, Palmerston, (que hoje classificaríamos no quadro da *realpolitik*), segundo a qual a “Inglaterra não tem amigos eternos nem inimigos perpétuos. Os seus interesses são eternos e perpétuos”, de resto, na senda da *raison d’État* de que, dois séculos antes, a política do cardeal Richelieu foi caso paradigmático. Esta é uma das perspectivas que Kenneth N. Waltz enquadra nas suas noções de *teorias reducionistas e sistémicas* da política internacional. (Waltz, 1979: 60-78) Para este autor, neo-realista, “As teorias das relações internacionais que concentrem as causas no nível individual ou nacional são reducionistas; as teorias que concebem as causas como operando também ao nível internacional são sistémicas.” (Waltz, 2011: 35)

No entanto, independentemente da perspectiva adoptada, nos últimos trezentos anos, o ambiente internacional tem encontrado no modelo de Estado saído dos Tratados de Vestefália, em 1648, no fim da *Guerra dos Trinta Anos*, o seu elemento central de organização e, para os estudiosos, a sua unidade básica de análise. Este tem, com efeito, sido o actor central das relações internacionais, cujo modelo se expandiu a partir da Europa e que se prolongou pela era pós-colonial. Ou seja, até ao fim da Guerra Fria, foi incontestável o papel do Estado-Nação como elemento central da política internacional, em torno do qual se organizou e estruturou uma ordem mundial.

Como refere João Gomes Cravinho, encontramos na ordem internacional pós-Vestefália cinco elementos estruturantes:

1. *Equilíbrio internacional de poderes (balance of power)*, traduzido na busca de um modelo anti-hegemónico, pelo qual nenhuma potência seria capaz de exercer o seu domínio sobre as outras.

2. *O direito internacional*, ou seja, “a codificação de uma série de práticas que regulamentam formalmente as relações internacionais.”

3. *Concertação multilateral*, assente em dois princípios que se têm desenvolvido com a prática de encontros multilaterais: “Primeiro, a ordem comum é considerada responsabilidade de todos e, portanto, todos os actores relevantes devem participar na resolução dos problemas comuns. Segundo, as potências maiores têm responsabilidades maiores na manutenção da ordem internacional e, portanto, o princípio da igualdade soberana de Estados tende a ser subalternizado por soluções que reflectem as preferências das principais potências (...).”

4. *Diplomacia permanente*, com o desenvolvimento de uma rede cada vez mais intensa de contactos bilaterais conducentes à consolidação de regras e normas da atividade diplomática (...), sendo que apenas “na década de 60 do século XX é que essas regras foram formalmente codificadas”, com as Conferências de Viena de 1961 e 1963.

5. *Promoção da economia de mercado*: “A enorme frequência de referências ao comércio em acordos internacionais atesta a importância do comércio como um dos

pilares da sociedade internacional vestefaliana” («paz pelo comércio») (Cravinho, 2010: 78-81)

Assim, importa fazer uma revisão de algumas das principais tentativas de conceptualização da Política Externa no quadro desta abordagem.

A análise clássica, ou tradicional, privilegiando os governos estatais como atores centrais na formulação da política externa, avança algumas definições. Elencaremos, aqui, as descritas por Maria Raquel Freire e Luís da Vinha, em *Política Externa — As Relações Internacionais em Mudança*:

“«o sistema de actividades desenvolvido pelas comunidades para modificar o comportamento de outros Estados e para ajustar as suas próprias actividades ao ambiente internacional» (George Modelsky apud Kegley e Wittkopf);

«o esforço de uma sociedade nacional para controlar o seu ambiente externo pela preservação de situações favoráveis e a modificação das situações desfavoráveis.» (James Rosenau apud Zorgbibe);

«programa orientado para a resolução de objectivos ou de problemas elaborado pelos decisores políticos com autoridade (ou seus representantes), direccionado a entidades externas à jurisdição dos responsáveis pela formulação política.» (Hermann);

«o conjunto de objectivos, estratégias e instrumentos escolhidos pelos responsáveis governamentais pela formulação política para responder ao ambiente externo actual e futuro» (Rosati)”

(in Freire, 2011: 17)

As definições aqui apresentadas contêm um elemento central comum: os governos dos Estados soberanos.

No entanto, de acordo com os mesmos autores, “A política externa, tradicionalmente associada aos Estados, mas crescentemente associada a outros actores, como a União Europeia (UE), projecta interesses e objectivos domésticos/internos para

o exterior. É assim entendida como uma ferramenta essencial no posicionamento dos actores no sistema internacional.” (*idem*:13)

Em suma, mais do que uma teoria, a política externa é uma ferramenta e, no contexto actual, é alargado o elenco de actores intervenientes na política internacional.

2.2. Política Externa e globalização

A nova ordem mundial, na qual não existe ainda um claro posicionamento da velha figura do Estado-Nação com um equilíbrio de carácter duradouro, pode ser, de forma simplista, caracterizada pela designação comum de *mundo em mudança*. As questões ambientais, o terrorismo global, o sistema financeiro internacional, o narcotráfico, o cibercrime, etc, parecem escapar ao controlo de um sistema estatocêntrico. “O modelo vestefaliano é simplesmente incapaz de dar resposta a estes novos contextos.” (Cravinho, 2010: 281) Falamos, neste âmbito, em sede de Teoria das Relações Internacionais (“*politics*”) e não de Política Externa *tout court* (“*policy*”).

Seguindo o *princípio da complexidade crescente* das Relações Internacionais, de que fala Adriano Moreira, Maria Raquel Freire e Luís da Vinha concluem na sua breve introdução a esta matéria que “A natureza fluida do mundo pós- Guerra Fria amplificou a exigência de encontrar modelos capazes de lidar melhor com a complexidade da política internacional do que os modelos sistémicos tradicionais.” (Freire e Vinha, 2011: 16)

No âmbito da globalização, como evidencia Ulrich Beck, “A transição do Estado nacional para a era transnacional será fundada, em primeiro lugar, como uma nova configuração do sistema político; e, em segundo, com a substituição da estrutura monocêntrica de poder dos Estados nacionais que rivalizam entre si por uma distribuição policêntrica de poder na qual uma grande diversidade de actores transnacionais e nacionais cooperam e concorrem entre si.” (Beck, 1999: 72)

Para todos os efeitos, é importante reter que as complexas relações entre esta multiplicidade de agentes se estabelecem em vários patamares. No patamar das relações

inter-estatais, estas vão da estreita *cooperação* e mesmo de *amizade*, comumente traduzidas em tratados e alianças, até às situações de *conflito* e ao extremo da *guerra total*, passando pela mera *coexistência pacífica*. Mantêm-se, assim, na esfera dos Estados os instrumentos clássicos da soberania e das respectivas estratégias nacionais: a diplomacia e a defesa nacional. O actor Estado continua a deter o “monopólio do uso da violência legítima” (e reforça-se o elemento *legitimidade* contido na expressão), com o seu aparelho militar e de segurança interna, bem como a exclusividade, ainda que cada vez mais condicionada, em matéria de definição da política externa, na sua linha estritamente formal. A globalização, a par dos fenómenos incontornáveis das alterações climáticas e demográficos, é um dado fundamental desta nova ordem. Mas é um dado que se traduz numa realidade que, sendo nova, contém também elementos de continuidade; ao fazer emergir novos desafios e novos actores, não anula, *de per si*, as entidades estatais. Trata-se, assim, de um processo cumulativo no quadro do qual o Estado vê condicionada a sua acção. Não a sua existência.

Além disso, não é objectivo da análise de política externa encontrar uma teoria geral das Relações Internacionais. Ela centra-se essencialmente nos *agentes*, ou *actores*, e na forma como estes se comportam face às *estruturas* internas e externas em que estão inseridos. Citando Edmund Burke, Christopher Hill refere que a política externa é regida pelo *império das circunstâncias*, e acrescenta: “*It is less than theory and more than descripton*” (Hill, 2011: 919)

Não se afigura, deste modo, que no presente trabalho, assumir a entidade “*Estado vestefaliano*” como unidade central de análise, seja uma contradição. Sobretudo por motivos metodológicos. Tentar-se-á criar para cada momento de análise aquilo que sobretudo os economistas chamam uma condição *caeteris paribus*, ou seja, analisar a política externa portuguesa a partir da evolução da sua democracia e dos valores que lhe estão inerentes, à luz da aplicação do conceito de *soft power*, através da variável Estado-Nação, mantendo-se todas as outras variáveis inalteráveis. Serão, obviamente, tidos em consideração os *fatores externos* de cada momento histórico. Não só são fundamentais para a compreensão do objecto de estudo aqui exposto, como qualquer análise que os ignore pecaria por insuficiência e, portanto, afastada da realidade.

O poder, como se verá, é uma relação. A noção de que ele *está em todo o lado* não é nova: Foucault tentou demonstrá-lo e é a noção aqui adoptada. Donde, a globalização apenas veio expor essa realidade preexistente e permitir a ascensão de novos intervenientes para além dos Estados. Ora, tomando como assente a existência de uma realidade policêntrica do poder, não se afigura plausível ignorar o Estado como um dos centros, senão o principal. Isto é, tratar-se-á de analisar o posicionamento do Estado português face a outros Estados, tendo como pano de fundo a globalização. Se se quiser, a relação entre os Estados num mundo onde os Estados convivem e competem com novos atores. Mas de onde se destaca um aspeto fundamental e determinante: nas relações estabelecidas no âmbito da política externa pelo menos um dos atores tem de ser um Estado. (Hill, 2011: 921)

Por um lado, mesmo tendo presente a intervenção e peso crescentes de actores não estatais (mas que operam em territórios delimitados por fronteiras jurídico-políticas, ou seja, dentro dos Estados), o Estado-Nação representa uma unidade de análise de extrema utilidade, tendo em vista objetivos de simplificação e de operacionalização. Por outro, verificamos a coexistência de “duas arenas de sociedades globais: a sociedade dos Estados, em que as principais variáveis continuam a ser as regras da diplomacia e do poder nacional; e o mundo da «subpolítica transnacional», que abriga os atores mais díspares, como as companhias internacionais, Greenpeace, Amnistia Internacional, além e Banco Mundial, OTAN, União Europeia etc.” (Beck, 1999: 72).

Acresce que o poder dos Estados, ainda que se possa debater o seu declínio como actor central da política internacional, não encontrou até hoje nenhuma entidade alternativa que o substitua e para onde esse Poder, formalmente constituído, haja sido transferido. Como salienta João Gomes Cravinho, “Uma das características mais notada da era da globalização é que parece haver um crescimento paralelo de processos de integração e de fragmentação, e, da mesma forma que surgem mecanismos de governância supranacional, surgem também exigências de devolução de decisões para um nível local.” (Cravinho, 2010: 283)

Entre *O Fim da História e o Último Homem*, de Francis Fukuyama (1992) e *O Regresso da História e o Fim dos Sonhos*, de Robert Kagan (2011), optar-se-á pela ideia central traduzida nos termos acima referidos por João Gomes Cravinho e pela perspectiva

transformacionalista da globalização (Giddens, 2010: 59) que aponta não para uma retirada da figura do Estado perante os avanços da globalização, mas antes para uma adaptação deste à sua aparente irreversibilidade. O *Leviathan* hobbesiano transformado.

2.3. A Análise de Política Externa

Como já se afirmou, mais relevante do que tentar definir a Política Externa é analisar a forma como ela é aplicada. Ao invés de buscar a sua essência, como fenómeno de natureza eminentemente jurídica e, nesse sentido, assente em bases formais, dever-se-á observá-la pelo que, de facto, é. Com este ponto de partida, poder-se-á, numa fase ulterior, perspectivá-la dentro de ciclos temporais de média e longa duração e identificar continuidades e descontinuidades. Apreender aquelas que venham a configurar as constantes da política externa de determinado Estado.

Torna-se, assim, necessário encontrar um modelo que permita, em cada momento, analisar o processo de tomada de decisões em política externa. A *Foreign Policy Analysis* (FPA), um subcampo das Relações Internacionais (vd. Hill; 2011), incorpora uma série de modelos, com abordagens diversas, mas que, em síntese, permitem identificar “os pressupostos teóricos basilares da disciplina (...): o conhecimento das especificidades dos indivíduos envolvidos nas decisões de política externa é crucial para a compreensão das escolhas; a informação sobre estas especificidades deve ser incorporada na construção de teorias transnacionais e de médio-alcance; as teorias resultantes devem integrar múltiplos níveis de análise; e a compreensão do processo de formulação da política externa é tão importante, se não mais importante, do que a compreensão dos «outputs» da política externa.” (Freire e Vinha, 2011: 15)

No já citado artigo *Foreign Policy Analysis*, Christopher Hill salienta: “*Theory is central to FPA, but is not, by itself, a powerful tool in this particular context.*” (Hill, 2011: 917) Significa isto que a análise da política externa, embora também delimitada pelo estudo das leis e organização internacionais no quadro das quais os agentes atuam, tem desenvolvido desde a sua origem, tanto quanto possível, um esforço no sentido da incorporação de abordagens holísticas, apelando, desta forma, ao recurso a vários

instrumentos de análise interdisciplinar. (*idem*: 918) Nas palavras do autor, para revelar “*what really happened.*” (*idem*: 917)

Um dos primeiros aspectos a tomar em linha de conta é a dicotomia agente/estrutura. “A discussão agente/estrutura é, neste quadro, um referencial fundamental com alguma discordância relativamente à prevalência do agente sobre a estrutura ou, ao invés, da condicionalidade que a estrutura impõe ao agente.” (Freire e Vinha, 2011: 13)

As abordagens estruturalistas de que o já referido Waltz é uma referência incontornável, apelam ao afastamento de questões que consideram de carácter subjectivo. “*By leaving aside the personality of actors, their behavior, and their interactions, one arrives at a purely positional picture of society.*” (Waltz, 1979: 80) De acordo com este autor, a análise das estruturas, pelo seu carácter duradouro, tem um papel fundamental para a compreensão da política internacional. Aspectos como a personalidade, comportamento, ideologia e interações estão sujeitos a um elevado grau de variação, devendo, por isso, ser afastados de qualquer análise. (*idem*: 80) Para Waltz, as estruturas políticas internas são definidas pela sua organização e ordem (“*Some are entitled and command; others are required to obey*”) enquanto, no plano externo, caracterizadas pela descentralização e anarquia. Vigora o princípio da igualdade soberana dos Estados, pelo menos na dimensão formal. (*idem*: 88) Neste último caso, estaríamos perante um problema conceptual: a estrutura é um conceito organizacional, sendo, então, os termos *estrutura* e *anarquia* contraditórios (*idem*: 89), pelo que falar de uma *ordem mundial* não se afiguraria, num primeiro momento, a designação mais apropriada para analisar a política internacional.

De qualquer modo, o ponto importante a tomar em consideração confina-se a duas posições antagónicas: os que entendem que o contexto interno é determinante na definição da política externa e os que, como Waltz, se “focam no papel da estrutura como informando os desenvolvimentos internos, e desse modo constituindo o elemento de referência fundamental.” (Freire e Vinha, 2011: 14)

Além da polémica questão em torno desta dicotomia, a evolução da análise de política externa tem sido marcada por uma crescente incorporação de questões mais

subjetivas, “como atitudes, crenças, valores e interesses subjacentes aos processos de formulação e decisão (...)” (Freire e Vinha, 2011: 14)

Nesta matéria, um dos pontos a ter em consideração no capítulo das condicionantes do processo de tomada de decisões são os *factores psicológicos*. Apesar de a importância destes adquirir maior dimensão em situações que escapam à gestão da mera rotina; “(...) quando há muito em jogo para os decisores e quando o ambiente oferece um grau suficientemente amplo de liberdade que permite um vasto leque de escolhas” (J. Stein, *in* Freire, 2011: 41), “O conhecimento do conteúdo das crenças é essencial, pois o que os decisores acreditam é determinante para informar as suas decisões.” (Freire e Vinha, 2011: 42) Citando J. Rosati, em *The Power of Human Cognition in the Study of World Politics*, Maria Raquel Freire e Luís da Vinha apontam três factores implícitos na definição das estruturas cognitivas de quem decide: 1. O nível de conhecimento e experiência do decisor; 2. O papel desempenhado pelo decisor e 3. A situação e as expectativas mantidas pelo decisor em determinado momento.

Contudo, é importante fazer uma distinção entre *decisores* e *líderes*. Em sociedades abertas, a importância da figura do líder é substancialmente menor do que em regimes autoritários (no caso português, podemos por exemplo falar de uma *política externa de Salazar*), embora, havendo um alargado apoio da população a determinado líder, em situações extremas, este possa ser igualmente determinante na formulação da política externa dos Estados democráticos (como foi, por exemplo, o caso de Churchill, no âmbito da Segunda Guerra Mundial). Trata-se, no entanto de excepções. “A maioria dos líderes age sob uma variedade de constrangimentos políticos, psicológicos e circunstanciais que limitam aquilo que podem alcançar e reduzem o seu controlo dos eventos.” (Freire e Vinha, 2011: 31)

O processo de decisão em política externa engloba a participação de vários níveis de decisores, o que nos conduz necessariamente ao papel das *burocracias* na sua condução.

O sucesso da tomada de decisões em política externa está muito dependente das estruturas burocráticas e da forma como a informação flui no seio das agências estatais. “Embora sejam os dirigentes quem decide o que fazer, é a burocracia que decide como

se deve proceder.” (*idem*: 25) Face à complexa teia de relações que, externamente, se estabelecem hoje nos planos político, militar e económico, a existência de quadros especializados nas várias vertentes é fundamental para a recolha e tratamento de informação com base na qual o líder tomará as decisões. Existem vários níveis de decisão. “As burocracias visam melhorar a eficiência e a racionalidade ao conferirem a responsabilidade de diferentes tarefas a diferentes pessoas, definindo regras e procedimentos operacionais que especificam o modo como as tarefas devem ser executadas, e a divisão de autoridade entre diferentes organizações para evitar a duplicação de esforços.” (*idem*: 26)

Finalmente, temos o papel condicionante da *opinião pública*. Esta tem obviamente mais peso em sociedades democráticas, mas nem por isso deixa de ser igualmente importante em países subordinados a regimes autoritários, se se tiver em conta a necessária e constante busca de legitimação do Poder para garantir a sua manutenção. Ao lado da opinião pública emergem cada vez com maior preponderância os poderosos *grupos de interesse*, sobretudo económicos. (*vd.* Freire e Vinha, 2011: 37-41)

2.4. A proposta de Karl J. Holsti

Em *International Politics — A Framework for Analysis*, K.J. Holsti apresenta uma proposta para a FPA cujo esquema, como fio condutor da análise da política externa portuguesa ao longo de vinte anos (1986 – 2006) estará presente no presente trabalho. A *política externa de valores*, assente numa série de políticas aplicadas no contexto interno, será analisada considerando o ambiente internacional de cada momento e à luz da proclamada matriz humanista nacional e europeia.

Para Holsti, “*Monocausal theories are inadequate because a major line or action of foreign policy is seldom chosen for a single reason or pupose. Governments operate in highly complex external and domestic environments. These contexts offer both opportunities and constraints (...). “For purposes of showing how foreign policy is made, we can distinguish between the external context and the domestic environment.”* (Holsti, 1994: 252)

O ponto central deste esquema de análise assenta nas interações existentes entre *fatores externos* e o *contexto interno*. Assim, temos:

Fatores externos:

1. Estrutura do sistema internacional.
2. Características da economia mundial.
3. Intenções/ações de outros atores.
4. Problemas regionais/globais.
5. Direito internacional.
6. Opinião pública mundial.

Contexto interno:

1. Necessidades económicas e de segurança.
2. Geografia.
3. Atributos/recursos nacionais.
4. Estrutura governamental/natureza do regime.
5. Burocracia estatal.
6. Opinião pública.
7. Aspectos éticos.

(Holsti, 1994: 253)

2.5. A paz democrática

De acordo com Alex Mintz e Karl DeRouen, o tipo de regime de um adversário pode ser determinante para a tomada de decisões em tempos de crises internacionais. As hipóteses de existência de conflitos bélicos entre democracias serão muito inferiores às existentes quando um dos Estados em conflito é uma ditadura. “*There is something inherent in democracy that pushes disputants toward peaceful resolution than direct violent confrontation.*” (Mintz e DeRouen, 2010: 127)

Rebuscando a *tríade kantiana* (governo democrático, mercado livre e lei internacional/organização), a partir dos trabalhos de John Oneal, Bruce Russett e Michael Berbaum, Mintz e DeRouen (*idem*: 128), contrariando a visão do realismo segundo a qual a política determina a economia, concluem que a perspectiva de Kant, o mais destacado dos *projectistas da paz perpétua*, é muito mais determinante para a eventualidade de conflitos do que a existência de conflitos passados, contiguidade ou distância entre as nações. E dão um exemplo: “*The policy implication is that the probability of a serious dispute between the United States and China goes down as China democratizes and bilateral trade increases*”. (*idem*: 128) Afirmam, no entanto, ser sempre difícil estudar algo que nunca aconteceu desde o séc. XX: uma guerra entre duas democracias. (*idem*: 129) O registo de guerras entre democracias remonta ao séc. XIX, altura em que as primeiras democracias surgiam na sua forma mais incipiente. Democracias meramente formais e ainda muito longe do nível de desejabilidade que atrás se enunciou.

A teoria da paz democrática ganhou novo fôlego com o fim da Guerra Fria, e foi a famosa obra de Francis Fukuyama, já referida, a que mais impacto mundial acabou por ter, apesar da ligação do autor aos neo-conservadores norte-americanos. (Fernandes, 2011: 160)

Mas foram autores como Bruce Russett, cujo trabalho sustentando uma via alternativa de tipo liberal à visão realista da política internacional Takashi Inoguchi classificou como “filadelfiano” (isto é, relativa aos valores da Declaração de Independência dos EUA: democracia, primado do direito, liberdade individual, “agora

projectados para as relações internacionais”), quem mais contribuiu para o aprofundamento do tema no campo específico das Relações Internacionais (*idem*: 161)

Como aponta José Pedro Teixeira Fernandes, “Nesta visão da política mundial, o tradicional protagonismo dos estados vestefalianos, enquanto actores privilegiados das relações internacionais, é partilhado com as OIG’s que, através da implementação de processos de democratização progressiva da comunidade internacional e da criação de redes de interdependências, tendem a limitar e, progressivamente, também a erradicar, os conflitos militares inter-estatais.” (*idem*: 161)

Aqui, contudo, reiteramos a importância do conceito de democracia utilizado. Como ficou implícito no ponto relativo ao conceito de Democracia, um entendimento restritivo desta altera o número de Estados enquadráveis na tipologia *Estados democráticos* e, consequentemente, os resultados finais dos estudos. A paz, diríamos, não está só dependente do grau de democratização do mundo, mas, sobretudo, da qualidade dessa democracia.

2.6.Diplomacia pública

A diplomacia clássica envolvia a comunicação directa entre governantes. No entanto, como refere Joseph Nye, “os governos também consideram útil a comunicação com os públicos de outras nações, numa tentativa de influenciar outros governantes através do modelo indirecto.” (Nye, 2012: 124) Esta forma indirecta de diplomacia ficou conhecida como diplomacia pública.

O papel da diplomacia pública tem vindo a ganhar relevo, sobretudo a partir do momento em que novos actores “fizeram a sua aparição na cena mundial ignorando os Estados ou em aberta competição com eles.” (Almeida1, 2003: 64)

Com efeito, com a massificação da internet, com um aumento substancial do número de viagens económicas ao longo do globo e com o desenvolvimento das organizações intergovernamentais e transnacionais, a “difusão de poder para longe dos estados tornou a diplomacia pública mais complexa.” (Nye, 2012: 125)

A dificuldade política, de acordo com o autor do conceito de *soft power*, “é composta pela variedade de informações disponíveis, pela importância das redes e pela mudança de estilo de liderança nas sociedades democráticas.” (*idem*: 123)

Neste sentido, com a actual difusão do poder dos Estados para intervenientes não estatais, o poder não é já tão hierárquico. Em plena era da informação, em que as redes sociais assumiram uma maior importância, “é preciso que os líderes pensem em termos de atracção e de cooptação e não de comando.” (*idem*: 124)

Claro que esta nova abordagem comporta elevados riscos. A falta de controlo sobre as informações em circulação, muitas vezes contrárias aos interesses dos respectivos Estados, assim como a incerteza de como essas informações serão recebidas pelos diversos públicos, tornam muito difícil a tarefa de “projectar atracção, enquadrar objectivos e persuadir os outros.” (*idem*: 123)

Mas não deve ser confundida a diplomacia pública com a propaganda. Como alguém, citado por Nye, observou: “Esta é a melhor propaganda, pois não é propaganda.” (*idem*: 124) No entanto, também não se resume a meras campanhas de relações públicas. Uma diplomacia pública bem delineada deve procurar o estabelecimento de relações a longo prazo “que criem um ambiente favorável às políticas governamentais.” (*idem*: 127)

Face ao fenómeno da globalização, com uma considerável secundarização dos agentes diplomáticos tradicionais, a diplomacia pública emerge como uma tentativa de reforçar, junto da opinião pública mundial, a legitimidade e a eficácia da política externa oficial. (Almeida1, 2003:69)

Em conclusão, o mundo mudou e as relações de poder também foram afectadas. Já não se baseiam exclusivamente nas fontes de poder tradicionais e exigem a construção de novas narrativas: “O mundo da política de poder tradicional tem que ver, tipicamente, com as vitórias militares, ou económicas (...) a política na era da informação pode acabar por ter que ver com a estória vencedora.” (Nye, 2012: 127)

Debruçar-nos-emos, agora, sobre esse conceito tão central, mas imensamente etéreo, que é o poder, aparentemente fácil de intuir, mas extremamente difícil de descrever. Como o ar que respiramos.

3.O poder nas relações internacionais

Não poderia ser feito um trabalho sobre *soft power*, sem obrigatoriamente se referir algumas das abordagens ao tema central da política: *o poder*.

Tradicionalmente, o poder nas relações internacionais foi tratado em termos de poder económico e militar (*hard power*). O posicionamento dos Estados era assim aferido a partir dos seus recursos materiais. Da sua força.

Esta tem sido a visão da escola dominante: a realista. Mas, como Joseph Nye bem nota, “não existe contradição entre o realismo e o *soft power*.” (Nye, 2012: 104) O célebre realista E.H. Carr descreveu mesmo o poder internacional em três categorias: poder militar, poder económico e poder sobre a opinião." (*idem*: 104)

O realismo tem razão quando peremptoriamente afirma que “a política global é a política do poder” (*idem*: 37), mas esta parece ser apenas uma primeira imagem dos factos. É que existem várias concepções do poder, e muitas são as formas de que este se reveste para se manifestar.

O *soft power* prossegue exactamente o mesmo propósito das outras formas de poder: atingir os resultados pretendidos. Simplesmente, em vez da coacção, recorre à atracção e à persuasão.

Além disso, em muitas questões transnacionais, a cedência de poder a outros pode ajudar-nos a realizar os nossos próprios objectivos.” É um poder *com*, e não um poder *sobre*. (*idem*: 17)

Neste ponto, afigura-se imprescindível referir as *três faces do poder* de que Nye fala em *O Futuro do Poder*.

A primeira é aquela a que se refere a definição de Robert Dahl: “a capacidade de levar os outros a agir de formas contrárias às suas preferências e estratégias iniciais.” (*idem*: 30)

A segunda consiste no “recurso a ideias ou instituições para enquadrar os objectivos da acção, de modo a que as preferências alheias pareçam irrelevantes ou fora dos limites (...) Os intervenientes poderosos podem garantir que os menos poderosos nunca são convidados para a mesa das negociações (...) Se aceitarem a legitimidade das instituições (...) podem não se sentir injustamente constrangidos pela segunda face do poder.” (*idem*: 31)

Finalmente, a terceira face do poder. Conforme notou Steven Lukes, “As ideias e as crenças também ajudam a moldar as preferências iniciais dos outros.” (*idem*: 31)

“Posso exercer poder sobre o outro determinando-lhe os desejos.” (*idem*: 31)

É nesta terceira face que se insere o conceito de *soft power*.

3.1.Em torno do conceito de poder

Conforme refere Maurice Duverger, “É difícil delimitar com precisão o conceito de poder, tão numerosas e variadas são as formas de que se reveste o poder na prática.” (Duverger, 1981: 11)

Em *Ciência Política — Teoria e Método*, Duverger identifica três elementos do poder. Em primeiro lugar, enquanto fenómeno biológico. Neste sentido, a base e origem do poder, nas sociedades animais, reside na força física. A partir deste ponto inicial, encontraríamos “um elemento essencial das sociedades humanas: a coação.” Em segundo lugar, o poder, seria, portanto, “um fenómeno de força, coação e coerção.” Neste ponto, o autor salienta que os mecanismos de coação do Estado (polícia, exército, prisões...) representam “uma transposição da coação física para uma escala de organização superior.” Finalmente, a *pressão social difusa*. Ou seja, por via da educação, da moral, de crenças e da propaganda (coação psicológica), “O grupo inteiro impele no sentido da obediência ao poder.” (*idem*: 12–16)

Esta abordagem conduz-nos, naturalmente, para as noções de *governantes* e *governados*. Esta distinção em democracia não é estanque. Em termos da teoria democrática pura, “todo mundo é ao mesmo tempo governante e governado” (*idem*: 11)

Para todos os efeitos, o poder que interessa aqui descrever é o que decorre da sua abordagem enquanto fenómeno central da Ciência Política.

Numa primeira fase, poder-se-á assumir a definição de Raymond Aron no seu sentido mais geral: “o poder é a capacidade de fazer, de produzir, de destruir.” (*in* Correia, 2010: 73). Porém, para o propósito do presente trabalho, estará também presente a noção de poder enquanto poder político e, nessa medida, afigura-se desde já imperioso fazer a distinção entre poder e o Poder, delimitando, desta forma, o seu âmbito de análise. É que, como refere Luís Fontoura, “o poder, na sua expressão intra muros tomará a designação de poder político e, quando utilizado no plano internacional, chamar-se-á poder nacional.” (Fontoura, 2006: 12)

Assim, e seguindo o modelo de orientação da escola realista de Aron, estatocêntrica, desenvolvido por este autor em *Paz e Guerra entre as Nações*, na sua acepção política, como enuncia Pedro Pizarat Correia, encontramos três patamares do Poder:

1. Patamar da Soberania (expressão do produto de uma vontade por uma capacidade: *ter e exercer*).

2. Patamar do Estado (institucional: *expressão de uma autoridade dos órgãos de soberania*).

3. Patamar da defesa nacional (instrumental: *exercer poder, expressão de potencial, de uma capacidade dos agentes do Estado*).

(*idem*: 73)

Já de acordo com Adriano Moreira, “o Poder deve ser examinado numa perspectiva tridimensional, que implica, para cada modelo político, o exame da forma, da sede do Poder e da ideologia.” (Moreira, 1989: 129) A forma prende-se com a ideia de Constituição e, neste aspeto, o autor, em matéria de relações entre o aparelho do Poder e o Direito, faz a distinção entre *constituição formal* (escrita) e a *constituição real* (revelada pelos factos) (*idem*: 136), ao mesmo tempo que realça a importância da perspectiva tridimensional para a classificação dos regimes entre *monistas* e *pluralistas*,

introduzindo, deste modo, a questão da *legitimidade* a que está associada a *autoridade* dos detentores do Poder. A autoridade decorre do reconhecimento de quem obedece e, ao longo da História, têm sido múltiplas as formas de legitimação do Poder (não deixa de ser uma curiosidade semântica da Ciência Política classificar como *autoritários* regimes a quem falta o elemento *autoridade* para exercer o Poder).

No moderno Estado racional-normativo, nascido das revoluções liberais atlânticas, inspirado nas principais correntes de pensamento do Iluminismo, com a visão contratual do exercício do Poder (“*of the people, by the people and for the people*”) e subordinado ao primado da Lei, a ideia de legitimidade desdobra-se por sua vez em duas concepções: o *eticismo absoluto* e o *Direito como expressão da força* (vd. Maltez, 1991/1992: 181). Pondo de lado a complexa questão do *estado de natureza*, com as distintas visões do Homem que lhe subjazem, assumiremos, no contexto da ideia de democracia aqui desenvolvida, a aceção eticista de Emmanuel Mounier, segundo a qual “não é o direito que nasce do poder, é o poder, elemento estranho ao direito, que deve incorporar-se no direito para ser transformado em direito.” (in Maltez, 1991/1992: 181)

Do que precede, emerge um dos aspetos centrais da problemática em torno da conceptualização de poder: a sua evolução de uma noção (clássica) de poder enquanto substância, centrando o estudo na sua essência, para a de poder como relação, e, assim, perspectivando-o como exercício. Como afirma Adriano Moreira, na linha de Michel Foucault (e ressaltando as diferentes mundivisões dos respectivos autores), “O poder não é uma coisa, é uma relação.” (Moreira, 1989: 110)

É a esta ideia de poder, de Foucault, que daremos particular destaque, por se nos afigurar muito pertinente no âmbito do tema deste trabalho. Num mundo em mudança acelerada, no quadro de um ambiente de globalização efectiva, com crescentes interdependências, a ideia de uma *rede de poderes* em permanente conflito, onde pontua a existência de *micropoderes*, parece-nos a mais adequada à realidade dos factos.

3.2.A noção de poder de Foucault

Michel Foucault dedicou grande parte do seu trabalho àquilo que classificou como *genealogia do poder*. Para ele, analisar as formas pelas quais o fenómeno do poder se manifesta exigia a sua integração na História. Uma História caracterizada pela ideia de conflitualidade, em que o poder, horizontal e disperso, a dado momento se estrutura verticalmente e se *estatiza*.

Na compilação saída do Curso no Collège de France (1975/1976), intitulada *Em Defesa da Sociedade*, Foucault ensina que “a teoria da soberania se confere, no início, uma multiplicidade de poderes que não são poderes no sentido político do termo, mas são capacidades, possibilidades, potências, e que ela só pode constituí-los como poderes, no sentido político do termo, com a condição de ter, entretanto, estabelecido entre as possibilidades e os poderes, um momento de unidade fundamental e fundadora, que é a unidade do poder.” (Foucault, 2002: 49-50)

Foucault tenta, no seu estudo sobre esta temática, analisar o *como* do poder. Nesse sentido, a sua investigação situa-se entre dois limites: “por um lado, as regras do direito que delimitam formalmente o poder e, por outro, os efeitos de verdade que este produz, transmite e que por sua vez reproduzem-no. Um triângulo, portanto: poder, direito e verdade.” (Foucault, 2007: 179)

Nega, neste sentido, qualquer definição do poder que tenha por base os seus efeitos repressivos. Numa entrevista publicada em *Microfísica do Poder*, este autor questiona retoricamente: “Se o poder fosse somente repressivo, se não fizesse outra coisa a não ser dizer «não», você acredita que seria obedecido?” (*idem*: 7-8) E acrescenta: “O que faz com que o poder se mantenha e seja aceito, é simplesmente que ele não pesa só como uma força que diz «não», mas que de fato ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso.” (*idem*: 8)

Quanto à questão da soberania, Foucault, no âmbito do referido *Curso do Collège de France*, salienta que desde a Idade Média, a teoria do direito “tem essencialmente o papel de fixar a legitimidade do poder.” Ou seja, toda a teoria do direito se tem organizado em torno do problema da soberania. (*idem*: 179)

Sobre esta matéria, o autor fixa os séculos XVII e XVIII como ponto de viragem, com o aparecimento do que ele classifica como *nova mecânica do poder*, da qual emerge um poder não soberano: *o poder disciplinar*. (*idem*: 187-188)

Porém, no seu entender, “A teoria da soberania, persistiu como ideologia e como princípio organizador dos grandes códigos jurídicos por dois motivos. Por um lado, ela foi, no século XVIII e ainda no século XIX, um instrumento permanente da crítica contra a monarquia e todos os obstáculos capazes de se opor ao desenvolvimento da sociedade disciplinar. Por outro lado, a teoria da soberania e a organização de um código jurídico nela centrado permitiram sobrepor aos mecanismos da disciplina um sistema de direito que ocultava seus procedimentos e técnicas de dominação, e garantia o exercício dos direitos soberanos de cada um através da soberania do Estado.” (*idem*: 188)

Nas sociedades modernas, porém, afirma que “os poderes se exercem através e a partir do próprio jogo da heterogeneidade entre um direito público da soberania e os mecanismos polimorfos de disciplina.” (*idem*: 189) Estes mecanismos traduzem-se num sistema minucioso de coerções disciplinares que garanta efectivamente a coesão do corpo social. (*idem*: 189)

No plano das relações internacionais, Foucault inverte a velha lógica de Clausewitz que encara “a guerra como continuação da política de Estado por outros meios ou por uma combinação de outros meios” (*in* Aron, 2009: 15) Na verdade, afirma mesmo que Clausewitz inverteu, com essa ideia, a lógica que lhe era anterior e que decorria da tendência que se vinha desenhando desde a Idade Média e que se traduziu na *estatização da guerra*. O momento anterior é historicamente a guerra. Portanto, afirma: “a política é a guerra continuada por outros meios.” (Foucault, 2002: 55)

Como resumo desta pequena introdução à noção de poder desenvolvida por Michel Foucault, passaremos a transcrever, na íntegra, o resumo apresentado por José Adelino Maltez na sua *Biografia do Pensamento Político*, disponibilizada online:

“ Michel Foucault considera que o exercício do poder apoia-se na construção de um saber. A soberania do Estado é apenas uma forma terminal e não um dado inicial. «O poder está em todo o lado», é onnipresente, resulta de uma situação estratégica complexa. As relações de poder não são super-estruturas nem

realidades que transcendem a sociedade. Vêm de baixo. Não há uma relação binária entre dominadores e dominados, essa realidade que se repercute de cima para baixo e que vai até às profundezas da sociedade. Há uma rede de poder que não só funciona numa sociedade como também a faz funcionar. As resistências apenas são o outro termo das relações de poder. Mesmo as revoluções não significam a aparição de uma alteridade absoluta ao poder. Não passam de uma codificação estratégica de vários pontos de resistência. O Estado assenta na «integração institucional das relações de poder» e, contrariamente a certos marxistas, não vale a pena concebê-lo como produto da classe dominante. Nem também é manifestação actual da Lei (jurídica ou freudiana), ou resto de uma dominação do pai, do senhor ou do rei. Há «um campo múltiplo de relações de força onde se produzem efeitos globais de dominação, mas jamais totalmente estáveis.» Assim, propõe que se estudem os objectivos, a eficácia táctica e os modelos estratégicos. Considera assim que se há uma «rede de micropoderes», de poderes centrífugos, locais, familiares e regionais, com uma variedade de conflitos, com articulações horizontais, surge também uma articulação vertical, uma «integração institucional dos poderes múltiplos» tendente para um centro político, para um poder centrípeto”. (Maltez, s/d)

Mais do que *rede de poderes*, poderemos hoje falar de *dispersão do poder* e, dadas as mudanças radicais suscitadas pelos recentes avanços tecnológicos na esfera da comunicação, os *poderes em rede* são hoje uma nova realidade. As multidões que nos últimos anos têm enchido as praças de algumas capitais mundiais (Tahir, Taksim, São Paulo) parecem ter a sua génese nesses novéis palcos da contestação e do agendamento instantâneo que são as redes sociais.

Neste brevíssimo apontamento sobre o conceito de poder, temos limitado a abordagem ao seu âmbito no interior da entidade política Estado. Ou seja, como “expressão de uma afirmação enquanto autoridade.” (Correia, 2010: 74)

Abordaremos agora a sua concepção no exterior dessa entidade, ou como “expressão de uma afirmação enquanto potência.” (*idem*:74)

3.3. O poder nacional

De acordo com Luís Fontoura, “o poder nacional é a soma dos atributos que capacita um Estado para atingir os seus objectivos externos sempre que eles se opõem aos objectivos e vontade de outro actor internacional.” (Fontoura, 2006: 5)

Para este autor, o poder na relação externa do Estado tem três características fundamentais:

1. *Relatividade* (não deve ser tomado como fenómeno absoluto; “deve ser referido, em cada momento, no espaço e no tempo, a outro ou outros poderes...”).

2. *Situacionalidade* (“altera-se de acordo com a situação ou contexto no qual está a ser instrumentalizado (...); é possível operar-se num contexto em que o agente esteja auto-limitado quanto ao poder que lhe é, circunstancial e prudentemente, permitido empregar, tendo à sua disposição mais poder do que aquele que utilizou.”).

3. *Multidimensionalidade* (refere-se aqui às várias modalidades de que ele se pode revestir: além da visão mais corrente, pela qual o poder se traduz em *violência*, deverá igualmente atender-se as outras formas de utilização do Poder, como a *indução*, *persuasão*, *manipulação* ou *autoridade*, “com acção autónoma ou combinada.”) (*idem*: 6-8)

O já citado Pedro Pizarat Correia enumera algumas definições representativas de vários níveis de capacidade de poder. Transcrevem-se aqui as que se nos afiguram mais importantes para o propósito deste trabalho, a saber:

«Chamo poder na cena internacional à capacidade de uma unidade política para impor a sua vontade às outras unidades» (Raymond Aron);

« (...) capacidade de um agente A levar um outro agente B a fazer algo que B, de outra forma, não faria.» (Dahl)

« (...) é a capacidade de controlar o comportamento de outro povo.» Samuel Huntington

« (...) o poder é em primeiro lugar ter influência.» (Alain Etchegoyen) (*in* Correia, 2010: 74-75)

3.4. A hierarquia dos Estados

As perspectivas tradicionais das Relações Internacionais, donde se destaca a auto-intitulada de *realista*, dominante ao longo de praticamente todo o século XX (por oposição ao *idealismo*, que acabou por ficar conotado com noções depreciativas de irrealismo, utopia e, portanto, afastada daquilo que se afiguraria ser o ambiente internacional), marcada pela ideia de defesa dos interesses do Estado traduzidos em Poder, têm como ponto de partida uma visão muito própria do Homem. (Cravinho, 2010: 115 – 144)

Com efeito, de acordo com Hans Morgenthau, “*Man is born to seek power.*” (in Cravinho, 2010: 132) A realidade da política internacional, como de toda a política em geral é, então, a procura do poder. O *enfoque sobre o poder* é uma das características centrais desta escola, a par do *estatocentrismo* (Estado: único ator do sistema internacional; todos os demais intervenientes estão ao serviço de um Estado ou de um conjunto de Estados) e da *rejeição do normativo* (o mundo é o que é, não o que deveria ser).

Daqui decorrem as várias tentativas de classificação e medição do poder nacional. Conforme refere Pedro Pezarat Correia, “Os Estados, conforme o poder-força que têm capacidade para exercer, podem ser escalonados numa hierarquia, que também se chama hierarquia das potências.” (Correia, 2010: 81)

Da síntese elaborada a partir dos estudos de Adriano Moreira, Políbio Valente de Almeida, assim como Samuel Cohen e Michael Handel, este autor apresenta uma proposta de hierarquização que passamos a transcrever:

- “1. No topo da hierarquia as superpotências: são as que têm capacidade absoluta de opção e de actuar exclusivamente de acordo com os seus interesses.
2. Depois as grandes potências: são as que têm influência nas tomadas de decisão a nível mundial.
3. Imediatamente a seguir, as médias potências: a linha divisória com as grades potências é controversa, havendo uma tendência para considerar que ela passa pela posse, ou não, da arma nuclear; aliás, o aparecimento deste tipo de

arma e a sua posse, passou a ser decisivo na caracterização do estatuto de grande potência ou superior.

4. Abaixo temos as pequenas potências: são Estados que já revelam uma excessiva dependência nas relações externas: a associação dos dois termos, pequena e potência, pode parecer algo contraditória, pelo que alguns autores preferem a designação de pequenos Estados.

5. Na base da hierarquia temos os Estados fracos, Estados exíguos, mini ou micro-Estados: são entidades políticas com estatuto de Estado, mas que são inteiramente dependentes de um parceiro e aceitam uma soberania condicionada.” (*idem*: 82)

Deve evidenciar-se, neste ponto, que o estatuto de pequeno Estado não significa necessariamente ausência total de poder ou, pelo menos, de influência. Além de fatores relativos à maximização de recursos ou, por exemplo, à situação geográfica, o papel da diplomacia é crucial para os Estados que, como Portugal, dispõem de fraco *poder económico ou militar* (o chamado *hard power*).

Neste sentido, Políbio Valente de Almeida destaca a importância da diplomacia clássica na capacidade de um pequeno Estado poder ser detentor de poder de influência. O conceito de *pequeno Estado* não é, aliás, de acordo com Valente de Almeida, sinónimo de *pequena potência*. Um pequeno Estado pode ser, mediante determinadas condições, sobretudo no quadro da adopção de políticas adequadas, uma *média potência*. Como este autor refere, “As três principais alternativas que se põem à política externa do estado são a renúncia, a diplomacia e o conflito. Ao pequeno estado não interessa nem a primeira nem a última, de forma que deve potencializar a que lhe resta: a diplomacia.” (Almeida2, 1990: 207)

Hans Morgenthau sustentava que a diplomacia como instrumento eficaz para a gestão do poder teria de ser consentânea com quatro condições:

“1) teria de ser despojada do seu espírito idealista;

2) os objectivos de política externa teriam de ser definidos em função do interesse nacional e apoiados por um poder adequado;

3) as nações teriam de conceber a política externa do ponto de vista das outras nações;

4) as nações teriam de estar prontas a chegar a compromissos no que toca a questões que não fossem vitais.” (Dougherty e Pfaltzgraff, 2011: 101)

Obviamente, o sucesso da diplomacia como instrumento da política externa, está dependente da qualidade do governo. Recorrendo também a Morgenthau, Políbio Valente de Almeida refere que “um bom governo significa três coisas: equilíbrio entre os recursos e a política, equilíbrio entre os recursos, suporte democrático.” (Almeida, 1990: 204)

3.5. As fontes tradicionais do poder nacional

A abordagem tradicional ao poder do Estado nas relações internacionais assenta na tríade *território*, *população* e *recursos*. O poder estaria directamente associado à dimensão do território e, deste modo, se justificam, por exemplo, as teses expansionistas expressas nos movimentos de colonização europeus de finais do século XIX. Com efeito, foi sobretudo a partir da geografia como elemento central na luta pelo poder, entendido no sentido hegemónico, que se desenvolveram as principais teorias de identificação e classificação das fontes do poder do Estado, na transição do século XIX para o século XX. É neste contexto que emerge uma nova disciplina: a Geopolítica.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a Geopolítica passou por um período de rejeição nos meios académicos pela histórica ligação que a sua principal escola, a *Escola de Munique* (ou de Haushofer, seu principal mentor) acabou por ter com o regime hitleriano. (vd. Almeida², 1990: 119 – 139) A noção de *Lebensraum* (*espaço vital*) lançou as bases teóricas da ideologia expansionista nazi.

Os seus pressupostos, no entanto, haveriam de sobreviver às reações mais emotivas conjunturais. A importância da geografia na configuração do poder do Estado é inegável e aspetos como a *situação* ou a *posição* têm, com efeito, de ser levados em linha de conta na tentativa de *avaliação* e *medição* do poder.

Na abordagem geopolítica, e na senda da linha da perspectiva territorial do poder, de forma muito sucinta, destacam-se três teorias, nascidas na primeira metade do

séc. XX. A primeira, de Mahan, segundo a qual o poder tem por base o domínio dos mares, inspirada na experiência imperial britânica, está muito associada ao controlo de portos estratégicos e ao comércio internacional. O seu ponto de partida é essencialmente quantitativo: o mar cobre 9/12 da superfície terrestre e constitui um meio de comunicação privilegiado sobretudo para o transporte de mercadorias e para criação de riqueza. Em resumo pode, *grosso modo*, referir-se que Mahan conclui que “(...) o poder do estado aumenta se ele tiver bons portos e rios profundos e navegáveis. Sem isso não pode desenvolver a marinha; sem esta não há riqueza; sem riqueza não há poder.” (Almeida, 1990: 145)

A segunda, de MacKinder, defende que o centro de todo o poder do Estado assenta no controlo de certos territórios. Este estudioso dá particular ênfase à *Eurásia* e ao continente africano (*ilha do mundo*), e àquilo que ele define como *Heartland*, ou o espaço a que corresponde a Rússia, mais concretamente na era da União Soviética, correspondente moderno do império mongol. A sua teoria encontra-se consubstanciada no seguinte raciocínio: “*Who rules East Europe commands the Heartland: Who rules de Heartland commands the World Island: Who rules the World Island commands the World.*” (in Almeida2, 1990: 159)

Giulio Douhet, general italiano do princípio do séc. XX, elabora um dos primeiros estudos sobre uma terceira teoria do poder nacional, militarista e assente na geografia: o poder aéreo. De acordo com ele, “a aviação revoluciona a guerra porque transforma qualquer parte do estado em área vulnerável, imediatamente acessível, alterando os conceitos clássicos de «frente» e de «rectaguarda»”, pelo que, para vencer o adversário, é necessário ter o domínio do ar. (*idem*: 164) Outros, como o general William Mitchell, defendem posições mais elaboradas, apontando para a conjugação de meios, nomeadamente, marítimos e aéreos.

Mas foi Nicholas K. Spykman quem concebeu as teses que, neste período, mais marcaram os estudos de relações internacionais, e que poderão ser agrupadas na ideia de “geopolítica dos poderes conjugados” — mar, terra e ar. Para este autor, a política mundial era governada pelas realidades geográficas e o mundo devia ser dividido em zonas de poder concordantes com a geografia e com o potencial militar. (*idem*: 170) A directriz geográfica seria o *Rimland*, um conjunto de Estados com características híbridas, continentais e marítimas. E conclui, na senda de MacKinder: “... *Who controls*

the rimland rules Eurasia. Who rules Eurasia controls the destinies of the world.”
(idem: 174)

3.6. A equação de Cline

Tendo os EUA como referência (aliás, como quase todos os principais estudos sobre o poder nacional, após a 2ª Guerra Mundial), Ray S. Cline, professor da Universidade de Georgetown, tendo exercido funções no Departamento de Estado e na CIA, compilou, ao longo de cinco anos, juntamente com um numeroso número de assessores, dados a que dificilmente outros estudiosos teriam acesso, e que lhe permitiram elaborar a fórmula que o tornou famoso: a equação de Cline, abaixo apresentada:

$$Pp = (C+E+M) \times (S+W).$$

Em que: Pp = poder percebido; C = massa crítica (população e território); E = capacidade económica; M = capacidade militar; S = estratégia nacional; W = vontade.

Uma das críticas que lhe foram dirigidas prende-se com o facto de ter concebido a equação unicamente para apuramento do poder percebido, podendo o resultado não se aproximar do poder nacional real. (Fontoura, 2006: 19) Mas, na verdade, como também defende Luís Fontoura, “parece inteiramente justificado que só com o poder percebido, que eventualmente pode coincidir com o poder real, se deve operar” (...) e nem poderia ser de outro modo, “visto que o factor de multiplicação (o que diz respeito à estratégia e vontade nacionais), que é determinante, se apresenta como traduzindo comportamentos ajuizáveis apenas subjectivamente.” (idem: 20)

Além disso, o próprio Cline reconhece que “a complexidade do sistema é tal que a sua tarefa é um *«impossibly ambitious effort»*, mas que ele se justifica porque os resultados, mesmo imprecisos, apontam tendências.” (Almeida2, 1990: 292)

Outro dos méritos da equação prende-se com o esforço de ligar as várias disciplinas que entram na análise do poder, mas introduzindo, necessariamente, muitos factores subjectivos.

De entre as abordagens tradicionais do poder nacional, poderia ainda recordar-se a do general Beaufre e de muitos outros que têm dedicado o seu trabalho à análise de

um conceito tão fugidio como este. As aqui apresentadas são as que se afiguram como tendo marcado de forma mais acentuada o pensamento político e estratégico do século XX, dominado pela análise do *hard power*.

No capítulo seguinte, será abordada *a outra face do poder* sobre a qual este trabalho se debruça: o *soft power*. No caso, o *soft power* em Portugal, após a adesão à CEE, em 1986.

PARTE II

A Construção do soft power

O caso português

1. Os recursos do *soft power* português

No mundo globalizado, existe uma forte ligação entre a política interna e externa.

Por outro lado, a existência de uma *opinião pública mundial*, com crescente influência nas relações internacionais, expõe a entidade Estado não só perante o julgamento dos seus cidadãos, mas também perante o escrutínio dos povos de outros Estados. A opinião pública estrangeira, pelo efeito de pressão que tem em sociedades abertas e plurais, é determinante no processo de tomada de decisões dos respectivos governos, sendo hoje um elemento a ter e linha de conta na imagem que um país projecta para o exterior.

Assim, tendo presente o que foi anteriormente afirmado, podem reter-se como aspectos fundamentais: a) que a democracia parece ser o único modelo de organização política e social que garante as boas políticas internas, uma sociedade mais justa e atractiva; b) que, em termos de política externa, o *soft power* é determinado pela promoção da paz, da democracia e dos direitos humanos; e c) que o poder nas relações internacionais tem tradicionalmente decorrido do poder económico e militar (*hard power*), mas que um Estado detentor destes recursos pode (e deve) utilizar uma combinação de recursos de *hard* e *soft power* (*smart power*).

Donde, se depreende que, da mesma forma que, na análise clássica, um pequeno Estado pode adquirir algum poder negocial mediante a criação de uma boa diplomacia, em termos do conceito de *soft power*, além da boa diplomacia, esse mesmo poder pode advir das condições internas; das políticas que, intra-muros, um Estado defenda e aplique, em concordância com aquilo que defende e apregoa na ordem externa. Isto é, pode adquirir autoridade moral. Ser um exemplo.

Assim, este trabalho incide particularmente sobre a vertente interna da política externa, se assim se pode chamar. Neste ponto, tem-se como indiscutível a essência democrática e pacifista da política externa portuguesa. O que importa verificar é se os valores políticos defendidos externamente, são, de facto, traduzidos em políticas concretas na ordem interna, sendo neste caso, uma fonte determinante de *soft power*.

Como esclarece Joseph Nye:

“O *soft power* de um país assenta acima de tudo em três recursos básicos:

1. a sua cultura (em locais onde se torne atraente para os outros);
2. os seus valores políticos (quando são defendidos a nível doméstico e externo)
3. e as suas políticas externas (quando os outros as vêem como sendo legítimas e com autoridade moral).”

(Nye, 2012: 106)

Uma sociedade civil dinâmica e atractiva e uma cultura apelativa são dois elementos determinantes na projecção da imagem de um Estado. Pensado para os EUA, com o poder de atracção de *Hollywood* e do *american way of life*, ou da *pop music* divulgada pela MTV, o *soft power* pode, no entanto, ser igualmente exercido por certos países de pequena dimensão.

Muito longe do sonho de *Hollywood*, a atendendo às outras fontes de *soft power* atrás enunciadas, Portugal parece ser, à primeira vista, detentor de alguns dos recursos necessários. Neste ponto, importa distinguir entre duas situações: a) ser detentor de recursos de *soft power* e, b) tendo os recursos, possuir a capacidade para exercer esse poder. Uns países funcionam de acordo com o modelo *uma cidade numa colina*. São um exemplo que outros voluntariamente querem seguir. Outros, detêm os recursos de *soft power*, mas necessitam de esforços redobrados de promoção no exterior, nomeadamente, através de uma diplomacia pública eficaz.

Como tem vindo a ser aqui insistentemente relevado, a fonte de *soft power* sobre a qual versa este estudo, incide no tópico *valores políticos*, que irão ter, por sua vez, repercussões nas *políticas externas*, para as quais se supõe que aqueles valores são transpostos.

Mas o primeiro ponto de que fala Nye é a cultura. A cultura (e também a língua) não se inscreve no tema principal deste estudo.

No entanto, para se falar do *soft power* de um país, ou seja, do seu poder de atracção, não se pode deixar de referir, ainda que sumariamente, talvez a maior das suas riquezas intangíveis.

Em Portugal, a cultura e a língua têm, muitas vezes, surgido quase como sinónimos do *soft power*. Sobre este assunto, destacar-se-ia a tese de Mestrado de Ana Filipa Teles, intitulada *A Dimensão Cultural da Política Externa Portuguesa*, apresentada na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, da Universidade Nova de Lisboa, em 2009. Trata-se de um trabalho que merece toda a nossa atenção, no que concerne ao diagnóstico e às propostas de definição de uma política da língua e da cultura portuguesas na era da globalização. Mas, quanto à associação, no caso português, a uma verdadeira fonte de *soft power*, não merece a nossa concordância.

É natural que num país pequeno e com poucos recursos físicos, este conceito, associado à cultura e à língua, tão caras aos portugueses, possa exercer considerável fascínio. Não é essa a nossa visão. O entendimento que temos da cultura portuguesa é que, sendo rica e devendo ser valorizada e promovida, oscila entre dois extremos: o elitismo e o tradicionalismo. Não é uma cultura cosmopolita, apesar de ter elementos cosmopolitas. Mas esta é uma primeira impressão pessoal que carece do devido aprofundamento. Para todos os efeitos, Nye é peremptório quando aponta a cultura como fonte de *soft power*, quando, e depreende-se que apenas, “em locais onde se torne atraente para os outros.”

O que se afigura indiscutível é que é urgente um trabalho de preservação e divulgação da cultura e da língua portuguesas junto precisamente dos portugueses, dentro e fora do país. A grande dimensão das Comunidades Portuguesas exige um esforço de preservação da língua e da cultura ao longo de gerações. Um esforço que não tem, necessariamente, de ser totalmente suportado pelo Estado. De qualquer modo, é um esforço que se pode, ou não, reverter num importante trunfo da política externa portuguesa junto dos respectivos países de acolhimento.

Nesse sentido, deve ser realçado o papel meritório do Instituto Camões (actualmente, Camões — Instituto da Língua e da Cooperação), que não é um mero

instrumento de poder, mas, sobretudo, de afirmação de uma identidade e, também, no espaço lusófono, ao serviço de interesses partilhados.

Porém, os aspectos da cultura portuguesa que aqui se valorizam não têm que ver com as diversas formas de criação artística (*manifestações culturais*). Prendem-se, outrossim, com o sentido mais lato de cultura, e os valores nela inscritos, sobretudo a tolerância e o pacifismo; afinal, também os seus valores políticos. São estes valores que conferem a Portugal a sua particular autoridade moral no seio dos países de língua oficial portuguesa, malgrado algum estigma colonial que possa persistir. São estes valores, em suma, que podem constituir elemento de diferenciação de Portugal no mundo. Não a cultura, nos seus aspectos tangíveis, artísticos ou outros, mas antes “as crenças, ideias e os valores que constituem o teor da cultura.” (Giddens, 2010: 22)

Se se prestar a merecida atenção à violência das recentes manifestações populares no Brasil, poder-se-á tirar importantes ilações sobre o valor do impacto dos eventos culturais e artísticos na vida das pessoas, quando comparados com as necessidades de bem-estar. No Brasil, o futebol, o carnaval e o samba são uma marca da identidade do povo, motivo de orgulho, certamente. Mas, o que esse povo vem agora afirmar é que, mais do que isso, quer uma democracia com conteúdo. Em suma, melhores condições de vida. O samba é tradição. A democracia, modernidade.

No caso português, o impacto do futebol, área na qual o país é mundialmente conhecido, é semelhante. Os nomes Cristiano Ronaldo, Eusébio ou José Mourinho são mais conhecidos do que qualquer outro português, artista, cientista ou político. É este Portugal que o mundo conhece. Não o de José Saramago ou de Manoel de Oliveira. Mas haverá um *soft power* do futebol? Não cremos. A experiência portuguesa da organização do Euro 2004 parece ser uma boa demonstração disso mesmo.

O que se afigura importante verificar é se, e contrariando o exemplo do Brasil, Portugal, mais do que ser conhecido pelo futebol, tem sido um país onde vale a pena viver. É que, no fim, talvez seja isso que confira *soft power* a um país: ser um sítio onde apeteça viver.

a) cultura, língua e política externa em Portugal

A cultura é uma fonte incontornável de *soft power*. Como se afirmou, de acordo com muitas interpretações, parece por vezes, ser mesmo *a* fonte. E sê-lo-á nalguns casos. Poucos, de resto.

No entanto, assume-se a perspectiva da qual parte Boaventura Sousa Santos quando distingue entre *globalizadores* e *globalizados*. Entre *localismos globalizados* e *globalismos localizados*. (Santos1, 2006) Ora, Portugal é hoje um país perfeitamente globalizado. Aqui se localizou uma cultura global, para a qual evidentemente o país também tem contribuído ao longo dos últimos 500 anos. O que se pretende dizer é que, ao contrário daquilo que parece ser o pensamento que emana do discurso oficial, dominante, não se afigura que seja por via das suas manifestações culturais que Portugal possa exercer o seu poder de atracção. Portugal é mais importador de cultura do que exportador, e nada aponta no sentido da inversão desta tendência.

Em termos turísticos, claro que há um valor inestimável na rusticidade e no tradicional, que deve ser bem aproveitado.

Por outro lado, bem se sabe que elementos como a cultura e a língua estão na primeira linha da projecção da imagem de um país. É, como se disse, comum assistir-se ao destaque dado a estes elementos no discurso de responsáveis políticos, onde nem sempre o conceito de *soft power* é utilizado com rigor. Entende-se já como muito útil a simples referência. Ela é um factor de mobilização.

Esta abordagem está bem patente no estudo *Língua e Cultura na Política Externa Portuguesa — O Caso dos Estados Unidos da América*, em que Rui Machete, actual Ministro dos Negócios Estrangeiros, e António Luís Vicente, referem que “Portugal dispõe de facto de elementos significativos de *soft power*, essencialmente vertidos na sua multi-continental língua e cultura, e pouco significativos elementos de *hard power*.” (in Machete e Vicente, 2010: 19)

É uma visão geralmente enquadrada num entendimento de *soft power* como tudo o que não é poder militar ou económico. Não parece que seja o caso de Machete. Todavia, a nosso ver, há um ponto que nunca é demais sublinhar. A aceitação do conceito de *soft power* está longe de ser pacífica. Os realistas parecem não o entender como verdadeiro poder. Mas há também que evitar as acepções demasiado idealistas.

No campo da Ciência Política e das Relações Internacionais, o poder, tangível ou intangível, pela força ou pela atracção e persuasão, continua a ter um simples fim: levar os outros a fazer o que nós queremos, mesmo que os outros venham a querer o mesmo que nós, ou, pelo menos, entendam como legítimas as nossas pretensões. “Não é necessariamente melhor torcer mentes do que braços” (Nye, 2012:103)

Em síntese, para Portugal, a cultura, e muito particularmente a língua, são elementos de extrema importância identitária e de unidade das Comunidades Portuguesas espalhadas pelo mundo, podendo estas funcionar como verdadeiras representações da cultura, da língua e dos interesses do país. A sua integração nos países de acolhimento é uma vantagem para Portugal, se, entretanto, não tiverem perdido a ligação à cultura portuguesa e tiverem a capacidade para estabelecer pontes de ligação entre as comunidades de origem e de acolhimento. Mas, por outro lado, não se nos afigura como seguro que sejam *de per se* uma fonte de poder. Uma coisa é a função, voluntária ou involuntária, de divulgação, outra são os *feed-backs*. É muito difícil, senão impossível, aferir o poder efectivo que se adquire a partir destes elementos intangíveis de poder, em Portugal. A cultura e a língua são, de facto, instrumentos de valor inestimável na política externa portuguesa. Instrumentos de afirmação. Mas estão muito dependentes da capacidade e, sobretudo, da vontade, dos agentes privados.

Sobre este assunto, de resto, Elisabete Cortes Palma, em *Cultura, Desenvolvimento e Política Externa*, desenvolve na Parte II desta obra (*A Variável Cultural na Política Externa dos Estados*), uma análise muito abrangente sobre a complexa “Dimensão Cultural nas Relações entre Estados”, sua natureza e motivações. Destacar-se-iam as seguintes características da acção cultural dos Estados: “a) afirmar e organizar a presença da nação no mundo; b) acompanhar a expansão da sua economia; c) salvaguardar a sua integridade territorial e procurar expandir geograficamente a utilização da respectiva língua; d) preservar a sua própria identidade cultural; e) projectar uma «identidade externa»; e) desenvolver solidariedades de todo o tipo que unam o Estado que a desenvolve a outros países próximos ou distantes; f) projectar uma «marca nacional». (J.Rigaud, *Les relations culturelles extérieures*, citado por Palma, 2006: 187)

Tem-se, nestas características, todo um conjunto de acções de *soft power*. É inegável o papel central dos aspectos culturais na política externa dos Estados. Mas, o

que se pretende aqui defender é que a cultura *pode* ser uma fonte de *soft power*. *Pode*. Entende-se, contudo, que, no caso em apreço, não é seguro que o seja. Não se tratará, pois, de uma fonte de poder, mas tão-só de afirmação e de preservação de uma identidade.

Como refere José Adelino Maltez, “a defesa nacional de Portugal, numa perspectiva de defesa da identidade cultural, passa tanto pelo Portugal «visto de fora», como pelo Portugal «visto de dentro», tanto pela imagem que os outros têm de nós, quanto pela própria representação que, de Portugal, fazemos (...) a República Portuguesa só será viável enquanto potência cultural, até porque nunca deixará de existir Portugal enquanto houver portugueses.” (*in* Palma, 2006: 169) Isto é, é a defesa nacional que deve girar em torno da cultura, ou, melhor, da nação enquanto cultura.

Talvez, a longo prazo, o melhor investimento a este nível seja o intercâmbio universitário. Um estudante estrangeiro que tenha feito parte dos seus estudos em Portugal, que tenha convivido com colegas portugueses e a quem tenham sido transmitidos os valores da cultura portuguesa, jamais esquecerá essa experiência e, onde quer que esteja, espera-se à partida que transmita uma imagem positiva do país. O exemplo do Programa Erasmus tem-se revelado uma experiência muito profícua a esse nível e, a seu tempo, ter-se-á uma melhor noção do impacto que tem tido na imagem de Portugal no mundo.

Por outro lado, o grosso dos estudantes estrangeiros em Portugal provém dos PALOP. Este facto reveste-se de primordial importância enquanto elemento de partilha e de divulgação de conhecimentos, mas igualmente enquanto factor de projecção nesses países dos valores e princípios que emanam da cultura portuguesa, e logo, da europeia, e que são os da democracia, do estado de direito e dos direitos humanos.

Num nível menos institucional, a recente iniciativa do ex-Presidente Jorge Sampaio relativa à criação de uma *Plataforma Global para os Estudantes Sírios*, que prevê, obviamente, o acolhimento de estudantes sírios em universidades portuguesas, além do meritório valor humanitário, é um exemplo perfeito do espírito da política externa de valores de Portugal, com grandes vantagens para os dois países, qualquer que venha a ser o resultado da trágica guerra.

De igual importância afigura-se ser a criação de departamentos de língua e cultura portuguesa em universidades estrangeiras. Até à data, a divulgação de nível universitário tem assentado preponderantemente no modelo dos leitorados. Mas, também estas iniciativas, estão dependentes da existência de alunos com vontade de aprender Português e cultura portuguesa.

Destacar-se-ia, então, neste capítulo, sobretudo, a língua, cujo peso no mundo, com a crescente visibilidade e influência de países como o Brasil e Angola, tem vindo a crescer. Ousamos mesmo dizer que esta constatação parece confirmar que, mais importante do que *quantos* falam a língua portuguesa, é *quem* a fala. Veja-se, por exemplo, desde quando o Mandarim tem vindo a ganhar importância no mundo. As línguas têm, cada vez mais, um valor económico. E Portugal pode beneficiar da importância económica do Brasil. O interesse estratégico da língua portuguesa está estreitamente associado a este fenómeno. No seio da UE, o valor do Português acompanha as ligações Históricas de Portugal com o mundo. Naturalmente, se a CPLP, sobretudo o dinâmico Atlântico-Sul, se tornar um espaço de referência neste mundo em mudança, é provável que a língua portuguesa venha a ganhar importância. Portugal, como os restantes países desta Comunidade, poderão beneficiar do facto de falarem a mesma língua que o Brasil. É essa língua e essa cultura que muitos jovens em todo mundo poderão querer aprender.

O valor da língua é demasiado transcendente para ser contabilizado em termos de poder. A riqueza literária, relativa, universal e espiritual, não é compaginável com o conceito de poder. Ora, se existe um recurso de *soft power* na língua portuguesa, é portanto o seu valor económico. Não se vê outro, e é liderado pelo gigante Brasil.

Neste mesmo sentido, aponta a afirmação de Carlos Lopes de que “qualquer política de expansão da língua portuguesa tem de ter uma razão e um substrato económico que só o Brasil está em condições de proporcionar (...)” (Lopes, *in O Mundo em Português*, nº45/47, citado por Santos2, 2005: 81)

No livro, acima citado, de Rui Machete e António Vicente, é referido um estudo do linguista alemão Ulrich Ammon, que tendo como referência a língua alemã, pode também aplicar-se a outras línguas. Nele, o autor refere várias vantagens da promoção da sua língua, de que se destacam: “1. *those who learn German are more likely to later*

maintain economic links with Germany; 2. those who learn German tend to develop a positive image of Germany; 3. people abroad who know German make it easier for Germans to communicate; 4. those who learn German receive more input from Germany and are thereby more exposed to German cultural values (...)” (Ammon in Machete e Vicente, 2010: 25)

Concordando com o autor, em termos gerais, não entendemos, no entanto, que este estudo se possa aplicar, com rigor, a Portugal. Primeiro, porque o Português é de facto uma língua falada em todos os continentes e pode, de certa forma, dizer-se que já se libertou do seu criador. Há pessoas que falam Português e que, porventura, nada sabem da História ou da cultura portuguesas. É um importante elemento de ligação à cultura, mas se se atender ao facto de que um falante de uma outra língua pode aprender Português, tanto numa escola portuguesa, como através de uma escola brasileira, angolana, cabo-verdiana, moçambicana, ou ter contacto com a língua ainda através de São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Timor Leste ou a da chinesa Macau, logo se percebe que se há algo de rico na cultura portuguesa é o facto de ela se encontrar dispersa algures nesta miscelânea de culturas do espaço lusófono.

Ao contrário de esmagadora maioria das línguas, no caso de Portugal (a par da Inglaterra, da França e da Espanha) não há uma ligação automática entre língua e cultura nacional. Há uma língua pela qual se expressam várias culturas. E é no seio dessas culturas, ou como intermediário delas, que Portugal pode exercer algum *soft power*.

Depois, importa avaliar a importância que a língua tem para os outros países que a falam. Para um moçambicano, por exemplo, rodeado de países anglófonos, e com uma língua herdada do antigo colonizador, será tão importante falar Português como, por exemplo, é para um português que um moçambicano o fale? Do ponto de vista da identidade nacional, é, com efeito, um elemento diferenciador que os próprios Estados tudo fazem para preservar. Mas, em matéria de relações comerciais e de integração regional, ou mesmo da própria cultura africana, a língua portuguesa terá aí o mesmo relevo que tem para os portugueses?

Voltando ainda ao tema central da cultura, recorde-se que, sobre esta, Joseph Nye veio esclarecer que ela é importante, no caso de não se tratar de uma *cultura muito*

coloquial. A que acrescentaríamos as culturas tradicionais, nas quais se teriam que inserir as principais manifestações da cultura portuguesa no exterior, com destaque para o Fado, com honras de património imaterial da humanidade (UNESCO). O Fado é hoje um género duplamente tradicional e coloquial. Além disso, sendo popular, assume também formas elitistas. Trata-se de um localismo sem projecção significativa no exterior.

Para resumir este ponto muito importante, parece que a cultura a que o autor se refere é, sobretudo, à anglo-saxónica, materializada na cultura *pop* e no cinema norte-americano. Uma cultura popular globalizante complementada por marcas e símbolos. Uma cultura de dimensão global a que está associada a ideia de *americanização* do mundo, genericamente identificado como *McWorld*.

Sobre esta matéria, no entanto, como refere Thomas L. Friedman, em *O Mundo é Plano*, qualquer cultura, por via da internet, pode hoje globalizar-se. O fenómeno *uploading* permite a “globalização do que é local.” (Friedman, 2010: 464) Mas, pensamos, os protagonistas deste mundo virtual são os indivíduos. Não os Estados.

É, pois, matéria para outra investigação saber se a cultura portuguesa, no estado actual das suas manifestações, se apresenta ao mundo como uma cultura atraente. Concluamos apenas, para reflexão, que dois países de pequena dimensão tiveram nos últimos trinta anos grande projecção internacional através de dois fenómenos da música pop/rock: a Suécia com os Abba e a Irlanda com os U2. Nenhum deles com música tradicional. Mas com o que se poderá chamar de música de massas. E ambos cantavam (U2 ainda) em inglês.

Dito isto, recorde-se que o propósito deste trabalho é precisamente verificar se, de facto, Portugal tem exercido *soft power* nas relações internacionais. Mas, primeiro, terá obviamente de se confirmar se detém os respectivos recursos. E eles são os que decorrem da sociedade que se tem vindo a construir.

Parte-se do princípio de que grande parte desses recursos intangíveis foram sendo adquiridos a partir do momento da adesão às Comunidades Europeias. Momento verdadeiramente fundador de uma nova era da história nacional. O corolário do processo de abertura de Portugal ao mundo e da consolidação da sua democracia. De tal forma que *europeização* e *globalização*, sendo conceitos diferentes e muitas vezes

antagónicos, para a generalidade dos portugueses, surgem como fenómenos que se confundem. (Barreto, 2013: 8-9)

b) os valores políticos

Não existe, em teoria, uma ligação directa entre democracia e *soft power*. Como também não a há entre democracia e governança. Mas, no mundo da *praxis* política, percebe-se, naturalmente, que existem muitos factores associados à política interna que são determinados pela existência, ou não, de um Estado de direito tendencialmente igualitário e respeitador dos direitos humanos, conceitos estes com uma íntima conexão com a democracia. Facilmente se compreende, também, que pela acção interna dos Estados se percepção a sinceridade e coerência dos valores externamente proclamados.

Neste sentido, para avaliar o *soft power* de um pequeno Estado como Portugal, ter-se-á que atender primeiramente às suas políticas internas, à qualidade da sua democracia e aos valores inscritos na cultura expressa pela sua sociedade civil.

Uma primeira análise, superficial, da evolução das práticas democráticas em Portugal, desde 1986, revela-nos, de imediato, uma tendência no sentido da melhoria das condições de vida dos portugueses, consubstanciadas também em mais liberdades, em mais direitos sociais e maior poder de intervenção na vida pública.

Esta tendência vinha já do espírito da Revolução. A Constituição da República Portuguesa consagra os princípios do Estado de Direito, dos Direitos Humanos e, de um modo geral, incorpora no ordenamento jurídico nacional os princípios e as normas de Direito Internacional formalmente reconhecidos pelo país.

Apesar da agitação social decorrente da confrontação ideológica dos primeiros anos da democracia, a maioria do povo português, acompanhando as principais elites políticas, cedo deixou clara a ambição de alcançar os padrões de vida da Europa desenvolvida. Mais do que os aspectos formais da democracia, os valores da liberdade e da igualdade, o respeito pelos direitos humanos e a defesa do direito à autodeterminação dos povos foram a marca da jovem democracia portuguesa, a primeira da terceira vaga de democratizações. Portugal queria inserir-se, definitivamente, na modernidade.

“Europa queria dizer paz e democracia, mas também cultura, igualdade e desenvolvimento.” (Barreto, 2013: 7)

Democracia, direitos humanos e desenvolvimento são precisamente alguns dos aspectos da imagem com que Portugal se tem tentado apresentar no plano externo. A eles têm correspondido, nos últimos anos, políticas internas que lhes dão sustentabilidade e coerência.

À luz da ideia de democracia que aqui se assumiu, assente nas liberdades e nos direitos individuais, parece-nos indiscutível que Portugal tem hoje uma sociedade mais justa.

Assim, é bom registar a importância de algumas leis que, no espaço de uma década, representaram radicais avanços civilizacionais em matéria de direitos. São os casos da despenalização da interrupção voluntária da gravidez (Lei nº 16/2007, de 17 de Abril) e do consumo de drogas (Lei nº 30/2000, de 29 de Novembro), da legalização do casamento homossexual (Lei nº 9/2010, de 31 de Maio) ou, para já, da co-adopção por casais homossexuais. Não são matérias consensuais. Nem têm de o ser. A questão que aqui se coloca é a de que o bem-estar de uns poucos (não tão poucos assim) não pode ser limitado pelos valores e concepções ideológicas de uma maioria. Mesmo em termos de coesão social, a inclusão de todos os membros de uma sociedade sob um princípio de justiça único incorpora um benefício muito superior àquele que decorreria da subordinação aos valores ditos tradicionais. Esses sim, socialmente fracturantes.

Aceitando a legitimidade de oposição democrática em matérias tão controversas e geradoras de tensões sociais, muitas vezes violentas, estas parecem-nos ser leis mais justas e igualitárias e caracterizadoras de uma sociedade democrática avançada. No quadro de uma democracia inclusiva, com instituições justas, direccionadas para os indivíduos, esta legislação é, em nosso entender, coerente com os princípios da não discriminação que a própria Constituição tem vindo a incorporar. Quando se defende um modelo de organização social de que nenhum indivíduo, ou cidadão, pode ficar excluído, não faz sentido, imediatamente, criar excepções para grupos de indivíduos.

Recorde-se a este propósito a posição dos defensores da escravatura nos EUA, aquando do processo complicadíssimo da sua abolição. Argumentavam, então, que o abolicionismo conduziria, mais tarde ou mais cedo, à reivindicação do direito ao voto. E

se os negros pudessem votar, abrir-se-ia caminho, pasme-se!, ao voto das mulheres. Queiramos ou não, há uma fronteira que, no século XIX como hoje, separa a tradição da modernidade. A visão do mundo de que estavam imbuídos os escravagistas é, em muitos aspectos, a mesma dos que, hoje, pretendem controlar e limitar a aquisição de direitos de alguns grupos minoritários.

É uma fronteira que tem atravessado a história da humanidade e que, nos tempos modernos, separa os que defendem a existência de direitos para alguns, ainda que sejam uma maioria, como é o caso dos utilitaristas, dos que entendem que esses direitos se aplicam a todos e cada um dos indivíduos que compõem a sociedade, como os liberais igualitários.

É esta tensão, entre tradição e modernidade, que está presente nos movimentos sociais que nos últimos anos, movidos pela atracção exercida pelas democracias modernas, têm abalado os regimes defensores da tradição, sejam eles de matriz islâmica, meramente islamizante, cristã ou secular.

Ao alinhar junto dos países com melhores *performances* em matéria de direitos humanos e de cidadania (Suécia, Noruega, Holanda, etc...), Portugal, além de institucionalmente inserido no *pelotão da frente da integração europeia*, posiciona-se no topo das democracias modernas mundiais, em muitos aspectos, à frente de referências como os EUA ou mesmo as europeias Alemanha e França.

Na questão do casamento entre pessoas do mesmo sexo, refira-se que Portugal foi o oitavo país de mundo a legalizá-lo, a seguir à Holanda (2001), Bélgica (2003), Espanha (2005), Canadá (2005), África do Sul (2006), Noruega (2009) e Suécia (2009). Neste momento, com a recente legalização no Brasil (2013), são 15 os países no mundo a garantir a esta minoria o direito de constituir família em plano de igualdade com todos os outros elementos da sociedade com capacidade matrimonial.

Em matéria de combate à exclusão social, salienta-se, igualmente, a nova lei da nacionalidade (Lei orgânica nº 2/2006, de 17 de Abril), com uma maior valorização do *ius solis*, atribuindo a nacionalidade portuguesa aos filhos de estrangeiros nascidos em Portugal, com pelo menos um progenitor nascido e residente no país. A possibilidade de atribuição da nacionalidade foi ainda alargada aos estrangeiros que vivam em união de facto com portugueses, há mais de três anos.

Por outro lado, princípios basilares como a protecção da saúde devem também prevalecer sobre a criminalização de comportamentos. É neste espírito que se enquadra, por exemplo, a despenalização do consumo de drogas. Ao dar prioridade ao tratamento e prevenção da toxicodependência, conseguem-se alcançar objectivos duplamente proveitosos: recuperação dos doentes e combate ao narcotráfico pela via da procura. Portugal é hoje um *case study* nesta matéria.

Também em sede de política ambiental, as democracias parecem revelar uma maior sensibilidade, para a qual contribui a pressão de uma opinião pública informada e de uma comunicação social independente e poderosa. Em Portugal, o investimento nas energias renováveis foi uma aposta ganha, na qual importa continuar a investir. Os ganhos futuros fazem valer a pena tal esforço. Em 2011, Portugal foi o terceiro país da UE onde as renováveis tiveram maior peso no total do consumo energético, com 45,3%, atrás da Suécia (57, 2%) e Áustria (56,3%).

Este Portugal europeizado e vanguardista convive obviamente com o peso da tradição, das desigualdades económicas e sociais e do ainda deficiente nível de educação. É ainda um país de contradições. Tem, sim, um avanço no casamento entre pessoas do mesmo sexo, mas mantém-se um dos países com maiores desigualdades da Europa. Apresenta um elevado grau de tolerância face às comunidades imigrantes, mas não consegue ultrapassar níveis de iliteracia embaraçosos. Ainda assim, tornou-se gradualmente um baluarte da democracia no seio de toda a comunidade lusófona (que não é uma comunidade de sociedades funcionalmente democráticas) e, a partir desta e da Europa, adquiriu uma nova imagem aos olhos do mundo.

Independentemente dos contrastes, não há dúvida de que a face do país mudou de forma radical. Tanto mais radical quanto a velocidade com que se deu a mudança.

Em matéria de qualidade da governação, os dados disponibilizados pelo Banco Mundial são surpreendentes. Após uma década de integração europeia, Portugal estava no topo mundial em todos os indicadores de governança. A boa governança pode ser assumida como um valor em si mesmo. Os direitos e as liberdades só são alcançáveis quando assentes em princípios de rigor e de equidade.

Mas igualmente surpreendentes são as conclusões que se podem tirar a partir da análise da evolução desses indicadores. Eles revelam um ligeiro retrocesso do país, a

partir de 1996. Ou seja, coincidência ou não, na década de maior expansão económica, o país desenvolveu-se muito em termos dos indicadores internacionais de boa governança, para, logo a seguir, regredir, acompanhando um novo ciclo de abrandamento do crescimento. Isto é tanto mais importante quanto se tomar em linha de conta que “uma governação sustentável gere os recursos num equilíbrio entre presente e futuro (...) com o investimento em bens públicos de mérito que melhorem a equidade e o potencial dos cidadãos na criação de riqueza.” (Mateus, 2013: 339)

No entanto, deve ser esclarecido que, de acordo com o próprio Banco Mundial, não existe uma relação de causa-efeito entre governança e desenvolvimento económico.

Os indicadores de governança do Banco Mundial e sua definição são os seguintes:

“1. *Voz e responsabilidade*: até que ponto os cidadãos de um país são capazes de participar da escolha do seu governo, bem como a liberdade de expressão, liberdade de associação e meios de comunicação livres.

2. *Estabilidade política e ausência de violência/terrorismo*: a probabilidade de o governo vir a ser desestabilizado por métodos inconstitucionais ou violentos, inclusive o terrorismo.

3. *Eficácia do governo*: a qualidade dos serviços públicos, a competência da administração pública e sua independência das pressões políticas; e a qualidade da formulação das políticas.

4. *Qualidade normativa*: a capacidade do governo de fornecer políticas e normas sólidas que habilitem e promovam o desenvolvimento do sector privado.

5. *Regime de direito*: até que ponto os agentes confiam nas regras da sociedade e agem de acordo com elas, inclusive a qualidade da execução de contractos e os direitos de propriedade, a polícia e os tribunais, além da probabilidade de crime e violência.

6. *Controle da corrupção*: até que ponto o poder público é exercido em benefício privado, inclusive as pequenas e grandes formas de corrupção, além do “aprisionamento” do estado pelas elites e pelos interesses privados.” (Banco Mundial)

Num pequeno exercício comparativo seleccionaram-se dois países- referência da UE: a Suécia e Grécia. A Suécia, por ser um país da UE comumente apontado como

referência de sociedade democrática com elevados níveis de bem-estar. A Grécia, porque é detentora dos indicadores que a colocam aos níveis mais próximos de Portugal (os mais pobres da Europa).

Ora, pela evolução do índice *Voz e Responsabilidade* seleccionado, o da *Economist Intelligence Unit*, verifica-se que Portugal, da posição de 1996 (0,81), dez anos após a adesão à CEE, em que estava num patamar de grande proximidade com a Suécia (0,86), um dos modelos mundiais de governança, recuou, em 2006 (0,75), para uma posição inferior à da Grécia (0,78), que partia de uma posição inicial mais baixa (0,69). (Banco Mundial)

Nos *items Eficácia do Governo e Controle da Corrupção* a situação repete-se: no primeiro caso, Portugal regrida de 0,75, em 1996, para 0,38, em 2006, distanciando-se da Suécia, que passou de 1,00 para 0,88 e ficando mesmo abaixo da Grécia (0,50). Em matéria de *Controle da Corrupção*, deixou de estar no patamar da Suécia (1,00), em 1996, para se colocar lado a lado com a Grécia (0,50), em 2006. (*idem*)

Em todo o caso, em termos dos indicadores globais do Banco Mundial, a quebra não foi tão acentuada. Mas é uma tendência que importa tomar em linha de conta quando se analisam estes 20 anos da nossa História.

O relatório *25 Anos de Portugal Europeu*, da Fundação Francisco Manuel dos Santos, apresenta os resultados desta tendência, para além de 2006. Em 2010, já em plena crise, Portugal figurava na parte inferior da tabela dos indicadores de governança, na UE27:

“Quanto aos indicadores de governança, Portugal não passa da parte inferior da tabela liderada pelos países do Norte, seja no controlo da corrupção (13.º lugar na UE27), na eficácia do Estado e na voz e responsabilização (15.º), no cumprimento da lei (16.º), na estabilidade política e ausência de violência (17.º). Portugal é mesmo dos últimos (23.º) na qualidade regulatória.” (Mateus, 2013: 340)

Em suma, se se puder quantificar a qualidade de uma democracia a partir dos seus indicadores de governança (e são conceitos diferentes), a qualidade efectiva da democracia portuguesa, após os avanços surpreendentes da primeira década de adesão, tem-se mantido em patamares muito positivos no plano internacional, mas muito baixos

segundo os padrões europeus. Como referia António Barreto, em 1995, Portugal é “o país mais periférico do centro.” (Barreto, 1995:854)

2.A europeização da democracia portuguesa (1986 – 2006)

Em termos simples, europeização significa o impacto que a UE teve nas políticas (“*polities, politics and policies*”) dos seus Estados Membros. (Magone, 2006: 14)

Até 1985, a integração europeia não tinha um impacto determinante nas políticas internas dos Estados. Esta realidade mudou com o novo impulso que Jacques Delors viria a dar à organização, e que coincidiu com o momento da adesão portuguesa.

Após décadas de autoritarismo e de um período pós-revolucionário muito conturbado, a adesão de Portugal à CEE foi decisiva na estabilização do país, e conduziu, gradualmente, a uma mudança de mentalidades. Ao pluralismo político juntava-se uma sociedade plural.

No início dos anos 80 do século XX, Portugal não era ainda uma sociedade perfeitamente plural. A mudança de mentalidades que se vinha desenvolvendo desde meados dos anos 60/70, a que o 25 de Abril deu novo impulso, tem sido um processo lento e gradual. Só com o fim definitivo do isolacionismo, consagrado em 1986, com a adesão à CEE, se pode dizer que em Portugal se começa a ter uma sociedade marcada pela pluralidade e pela multiculturalidade.

Os sinais dessa pluralidade são vários: “na população, nos traços étnicos e culturais, nos comportamentos religiosos, na vida política, na organização do Estado, na competição económica e na organização civil.” (Barreto, 1995: 842)

Passou-se assim, num espaço de três décadas, de uma sociedade dual (um interior rural e provinciano e um litoral urbano, com alguns sinais de cosmopolitanismo) para uma sociedade gradualmente plural. O tipo de sociedade rural que ainda persistia nalgumas zonas do interior do país, provinciana, algumas vezes com agricultura de subsistência, sem grandes serviços públicos ou protecção social, sem serviços de saúde ou com possibilidades de frequência escolar, só terminou completamente durante os anos 90 do século passado; durante a primeira década de integração europeia. À data da

sua entrada para o *clube europeu*, Portugal não era de todo um país com qualquer nível de atracção.

Esta sociedade, note-se, existia numa Europa e num mundo onde se davam passos decisivos na última fase da globalização. Era o mundo de Margaret Thatcher, de Ronald Reagan, de Deng Xiao Ping e Mikail Gorbachov. Um mundo de grandes transformações, em que a ideologia liberal, que veio a vingar poucos anos mais tarde, com a queda do Muro de Berlim, perspectivava já o início de uma nova era, animada pelo optimismo que vigorou na última década do século XX. (Rachman, 2011)

Portugal era um anacronismo neste novo mundo. Um país pobre, de enormes desigualdades e politicamente instável. O retrato da primeira década do Portugal pós-revolucionário era o de uma sociedade essencialmente rural e iletrada. Uma jovem democracia que, no espaço de uma década, se viu forçada a recorrer à ajuda financeira do Fundo Monetário Internacional (FMI) por duas vezes (1979 e 1983).

Integrado na Europa comunitária, imbuída dos valores democráticos e humanistas que lhe subjaziam, Portugal teve a oportunidade de interiorizar e absorver esses valores. E fê-lo rapidamente. Sofreu, pode afirmar-se, o efeito do *soft power* da Europa.

Temos, portanto, uma mudança a dois níveis: nas mentalidades, mais antiga, iniciada com as grandes mudanças sociais e culturais da década de 1960, mas agora radicalizada, e as que decorrem de um aumento substancial de recursos para as áreas sociais, sobretudo, a educação, a saúde e a protecção social, e quem têm início em 1986.

Com os investimentos em grande parte permitidos pelos fundos comunitários, e também como resultado de uma nova mentalidade decorrente do melhor acesso ao ensino e à informação, assim como as apreciáveis melhorias no âmbito da política de saúde, as principais mudanças que se podem verificar logo nos primeiros anos da década de 90 são: diminuição da natalidade; aumento da esperança média de vida; redução drástica da taxa de mortalidade infantil; o sector terciário, ou de serviços, passa directamente do terceiro para o primeiro lugar, enquanto o primário passou para última ocupação dos portugueses; o número de estrangeiros que chegam ao país é superior ao dos portugueses que saem. (Barreto, 1985: 844)

2.1.O conteúdo da democracia portuguesa em números

O primeiro indicador a dar-nos uma ideia global da evolução do país, desde os anos 80, é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD). Ele engloba todos os indicadores que se traduzem no conceito de democracia que se adoptou, e foi precisamente criado por Amartya Sen, juntamente com Mahbub ul Haq, em 1990.

O IDH começou a ser aplicado a partir de 1993, e é composto por três dimensões básicas do desenvolvimento humano: a) conhecimento, b) uma vida longa e saudável e c) um nível de vida digno.

Com base em avaliações retrospectivas realizadas pelo PNUD, publicadas nos seus *Relatórios de Desenvolvimento Humano* (RDH), pode ter-se um panorama mais alargado do retrato do país no quadro da UE e do mundo.

Assim, em 1980, o IDH português era de 0,644. No mesmo ano, países como a Suécia ou a Noruega tinham índices de 0,792 e 0,804, respectivamente. Nesse ano, a própria Grécia tinha já um índice de 0,726. (PNUD, RDH)

Em 1990, Portugal saltava para 0,714 e, em 2006, após 20 anos de integração europeia, 0,798, fixando-se, hoje, no 43º lugar deste *ranking* mundial, com um índice de 0,816, inserido no grupo “Desenvolvimento Humano Muito Alto”, composto por 47 países, e liderado pela Noruega (0,955). A Suécia ocupa o 7º lugar, a par com a Irlanda (0,916) e a Grécia, o 29º (0,860).

Conforme é mencionado pelo PNUD, “*Between 1980 and 2012 Portugal's HDI rose by 1.0% annually from 0.644 to 0.816 today, which gives the country a rank of 43 out of 187 countries with comparable data.*” (PNUD, RDH) Uma evolução, sem dúvida, muito positiva.

Saliente-se, no entanto, que, em 2003, Portugal chegou a ocupar o 23º lugar da tabela (RDH 2003, in Palma, 2006: 136), mas o que se verificou não foi um decréscimo substancial no seu IDH, mas a ascensão de novos países a patamares de desenvolvimento humano mais elevados.

Para todos os efeitos, no quadro da UE, Portugal está, hoje, colocado na quarta pior posição em termos de desenvolvimento humano, apenas superando a Bulgária, a Roménia e a Letónia.

O mais interessante deste indicador é verificar que, com efeito, o tradicional Produto Interno Bruto (PIB), quando não cruzado com os resultados das políticas seguidas, não fornece a mínima noção sobre o desenvolvimento real de uma sociedade. Através daquilo que Rawls chamou *bens sociais primários*, e que Sen estendeu às *capabilities*. Note-se que a Grécia, com a qual Portugal partilha há mais de duas décadas o pouco digno epíteto de *cauda da Europa*, obteve valores que a aproximaram muito das tão admiradas sociedades escandinavas: 0,772 em 1990, e 0,868 em 2006.

Mas, o indicador PIB é determinante. Só se pode distribuir a riqueza que se tem. E é nesse aspecto que se pode por em causa um dos grandes objectivos da Revolução: o Desenvolvimento.

Em 1993, o PIB per capita português era o último da UE15. Em 2010, o 18º da UE27. (Cabral, 2013: 134)

Como refere Manuel Villaverde Cabral, nos comentários ao relatório *25 Anos de Portugal Europeu*, da Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS), coordenado por Augusto Mateus, “O processo de convergência português foi menos acentuado na criação de riqueza do que no consumo.” (*idem*: 134)

Esclareça-se que o *consumo* inclui o *consumo público*, ou seja, os gastos das administrações, incluindo obviamente o funcionamento de sectores vitais como a educação ou a saúde. O que parece ter acontecido, nomeadamente no sector da educação, foi aquilo que nos comentários ao referido relatório figura como o “investimento (comparativamente) gorado”. (*idem*: 129)

a) o conhecimento

Um dos motivos para o aparente fracasso de que fala Villaverde Cabral parece continuar a ser a persistente taxa de abandono escolar, que era, em 1986, de 45%, e, apesar de todos os esforços, em 2010, tinha sido reduzida apenas para 30%. (Cabral, 2013: 129)

Mas, numa primeira leitura, os resultados globais são francamente positivos: dos 11% da população sem ensino, de 1985, os portugueses deste grupo eram apenas 5%, em 1995, e 4%, em 2005. A média da UE foi, nos mesmos anos, 5%, 4% e 2%. A aproximação à média europeia tem sido lenta, mas contínua. (*idem*: 130)

O mesmo se passa em matéria de ensino superior. Em 1985, 7% dos portugueses tinham estudos superiores. Percentagem que aumentou para 10%, apenas dez anos depois (década em que começam a proliferar as universidades privadas), e para 12%, em 2005, quando a média da UE era já de 18%. Em 1985, esta média, na Europa, não era muito superior à taxa portuguesa: 9%. (*idem*: 130)

Em todo o caso, os progressos feitos ao nível do ensino superior e da investigação são notáveis. As grandes asfixias parecem continuar no ensino secundário. Na opinião de Villaverde Cabral, “...o sector do ensino e da investigação, enquanto indicador principal do processo de desenvolvimento económico e social do país, continua marcado por um duplo elitismo social e intelectual: têm mais êxito aparente na graduação e pós-graduação do que na base do ensino secundário.” (Cabral, 2013: 133)

Com efeito, de acordo com os dados da OCDE, a percentagem de portugueses graduados no grupo etário próprio para a graduação mais que duplicou entre 1995 e 2006 (de 14,9% para 32,9%). A título de exemplo, nos mesmos períodos, a percentagem de jovens alemães graduados, no mesmo grupo etário, foi de 13,9% e 21,2%. (OCDE)

O mesmo se passa com o número de doutoramentos. Até aos anos 80, este número nunca ultrapassou os 200 por ano, sendo a sua maioria realizados no estrangeiro, sobretudo no Reino Unido. Actualmente, o número de doutoramentos anuais ultrapassa os 1000 (1500, em 2008). (Rosa e Chitas, 2010: 39)

Mas, um olhar mais atento ajuda, de facto, a desmontar esse mito do *país de doutores*, muito disseminado pelo senso comum. O panorama apresentado pelo Observatório das Desigualdades (OD), embora com valores ligeiramente diferentes, confirma a realidade descrita pela FFMS. No *item* “escolaridade da população activa portuguesa” verificam-se consideráveis melhorias nos dois extremos dos níveis de escolaridade (sem ensino e ensino superior), e uma estagnação ao nível do básico e secundário. Os dados são de 2008, mas estarão próximos dos de 2006.

Assim, em 2008, 4,8% da população activa portuguesa (entre os 15 e os 64 anos) não tinha qualquer nível de ensino. 26,3% tinham habilitações ao nível do 1º ciclo (26,3%!) e 18,5%, do 2º. Ou seja, em Portugal, 44, 8% da população activa não tinha habilitação superior ao antigo “ciclo preparatório” (6º ano), com todas as implicações que esse facto acarreta para o desenvolvimento do país.

Outra grande fatia (20,3%) é aquela que se encontra com a conclusão do 3º ciclo do ensino básico e secundário (antigo 9º ano).

Deste universo, apenas 15,3% são detentores de diploma de ensino secundário e pós-secundário, e 14, 8% têm formação superior. (OD)

Esta poderá ser uma das razões para o relativo atraso na implementação de uma economia baseada no conhecimento e na tecnologia, já que o esforço material e humano nesse sentido tem sido notável.

Na verdade, o aumento do investimento nos níveis superiores do ensino tem sido constante, e o número de indivíduos com formação avançada ou ocupados em actividades de Investigação e Desenvolvimento (I&D) cresceu exponencialmente.

Com efeito, de acordo com o citado relatório da FFMS (Cabral:131), entre 1985 e 2010, Portugal triplicou os seus investimentos no sector de Investigação e Desenvolvimento (I&D). Dos 0,5% do PIB, de 1985, e 0,65, em 1998, o país passou a dispendir 1,5% para estas actividades. É um esforço notável, tendo em conta que a média da UE diminuiu de 2,0% para 1,8%, nos mesmos períodos. Apesar de as médias europeias serem um reflexo dos sucessivos alargamentos (UE a 12, 15, 27 e, hoje, 28), não deixam de apontar uma tendência. Não se pode, no entanto, ignorar alguns exemplos excepcionais. Neste sentido, refira-se que o investimento sueco em I&D ronda os 4% do PIB (OD)

E o resultado deste investimento foi impressionante em termos de formação de novos investigadores. Dos 4 mil investigadores portugueses, em 1982, após a integração europeia, Portugal atingiu o número muito considerável de 40 mil, em 2008. (Rosa e Chitas, 2010: 40)

As áreas da formação avançada e da investigação atingiram, pois, em Portugal níveis que o colocam na “rota da excelência”. Mas o país, apesar de todos os esforços, continua muito afastado das economias mais desenvolvidas, assentes na alta tecnologia.

É que, quando se fala em formação avançada, importa referir que, desde finais dos anos 80 do século XX, se deu um crescimento acentuado do número de estudantes na área das Ciências Sociais e Humanas. Esta área representou, em 2008, 38% dos doutoramentos realizados em Portugal. As Ciências Exactas e Naturais, 25%, enquanto a área das Ciências de Engenharia e Tecnologia se ficou pelos 23%. (*idem*: 39)

Assim, no plano da Ciência e Tecnologia, apesar das grandes melhorias, Portugal apresentava, em 2009, o número mais baixo da Europa, em termos de percentagem da população activa ocupada nesses sectores (23, 5%). A média europeia era de 40,1%. (OD)

A perspectiva global é, em suma, positiva, mas corre-se o risco de ter aqui mais uma oportunidade de desenvolvimento perdida, se não se conseguir fixar todo este capital humano no país. Tem sido muito considerável a fuga de cérebros. Portugal está, neste ponto, a seguir o modelo de países como a Índia. E está entre os mais penalizados dos países ocidentais. No grupo de países que perdem entre 10 e 20% dos seus elementos mais qualificados (OD)

Não surpreende, pois, que Portugal, nas áreas tecnológicas, surja nos primeiros lugares mundiais no registo de patentes e co-inventores colocados no estrangeiro, logo a seguir a Tapei (China), Bélgica, Suíça e Polónia. (OCDE) Os EUA estão no fundo da tabela. Isto é, fixam os seus recursos humanos.

Exportar conhecimento pode, pois, ser visto como um sinal positivo, mas não deixa, no entanto, de ser desanimador verificar que o país continua a necessitar de mão-de-obra qualificada em sectores determinantes para o seu desenvolvimento. E, depois, trata-se, muitas vezes, de uma exportação compulsiva. Neste sentido, esta fuga tem de ser encarada como sinal de um certo subdesenvolvimento. A capacidade de formar pessoas para actividades para as quais o país não tem grande oferta. Ou, noutros casos, quando não pode competir com as condições de trabalho oferecidas em regiões mais desenvolvidas.

A propósito das condições oferecidas aos portugueses mais qualificados, afigura-se conveniente salientar que os dados disponibilizados pela OCDE revelam acentuadas desigualdades ao nível dos rendimentos, tanto entre licenciados e não licenciados, como, no caso dos licenciados, entre homens e mulheres.

Senão veja-se: para um índice 100 de rendimentos, em 1999, os licenciados homens, entre os 25 e os 64 anos, auferiam 180, quase o dobro dos não licenciados, e mais 10 pontos do que as mulheres portuguesas com um diploma universitário (170). Esta diferença acentuou-se em 2005 (homens = 183 e mulheres = 151). (OCDE)

Portugal apresenta nesta matéria resultados semelhantes aos EUA, e cada vez mais afastados de países com melhores níveis de igualdade económica e de género, como é o caso da Alemanha. (*idem*)

Esta desigualdade entre homens e mulheres não se verifica, no entanto, nem no acesso ao ensino superior, nem na continuação dos estudos, na formação avançada e na investigação. Pelo contrário, a maioria dos inscritos no ensino superior são mulheres (51% , em 1986 e 53%, em 2009), e, entre 1994 e 2008, mais de 60% dos diplomados foram do sexo feminino. A mesma realidade se constata na obtenção do grau de doutor (dos 1500 doutoramentos de 2008, 51% foram obtidos por mulheres). (Rosa e Chitas, 2010: 34-35)

Em conclusão, são ainda muitos os constrangimentos no nível de formação dos portugueses. Os avanços extraordinários nos níveis de ensino superior não foram satisfatoriamente acompanhados por uma melhoria substancial das *performances* do ensino básico e secundário, encontrando-se muita da população activa portuguesa com baixos níveis de escolaridade e, logo, com baixos rendimentos. Em todo o caso, o analfabetismo foi praticamente erradicado nas gerações mais novas.

Ainda assim, malgrado todas as dificuldades, a tendência é objectivamente positiva. O panorama escolar de 2006 nada tem que ver com o de 1986. Em vinte anos, Portugal formou a mais qualificada geração da sua História. Entre os 19 mil diplomados, de 1991, e os 84 mil, de 2008, verifica-se que a capacidade do ensino superior português em conferir diplomas mais que quadruplicou neste período. (Rosa e Chitas, 2010: 36)

Este aumento do nível de escolaridade teve um forte impacto sobre a emergência de uma nova classe média, usualmente mais inovadora e reivindicativa. Neste sentido, parece inquestionável que a sociedade portuguesa tem sido marcada pelo chamado “efeito classe média”. A noção de “efeito classe média”, nas palavras de Villaverde Cabral, “é hoje eminentemente estatutária e cultural em sociedades cujo sistema político é, por imanência, igualitarista e individualista.” (Cabral, 2013: 143) Neste sentido, um dos sinais da evolução do país, nestes vinte anos, foi a contínua ascensão educativa e profissional. Porém, para este autor, “O *boom* do consumo e do endividamento, esse sim, é que nos parece corresponder à efectiva expressão do «efeito classe média.» (idem: 143)

Todavia, em nosso entender, este *efeito* tem também outros contornos. A criação de uma classe média, informada, com melhores níveis de formação e de participação na vida pública, não pode ser alheada do enfoque que se pretende dar neste trabalho à questão dos *valores políticos*. É com base no conhecimento e na cultura que se desenvolve uma sociedade democrática e plural. A *Escola* tem desempenhado um papel relevante não só na transmissão de conhecimento, mas também na transmissão dos valores democráticos da tolerância e do respeito pelos direitos humanos. Uma sociedade informada torna-se mais exigente e participativa, pelo que o elemento *contestação pública*, tão fundamental à sobrevivência da democracia, passa a ser incontornável para os decisores políticos.

Como salientou, recentemente Francis Fukuyama, numa artigo publicado no The Wall Street Journal, “...para prever o seu comportamento político, é mais apropriado definir o estatuto de classe média por escolaridade, profissão e posse de bens (...) existindo uma relação entre níveis mais elevados de educação e o valor atribuído à democracia, às liberdades e à tolerância de estilos de vida alternativos individuais.” (Fukuyama, 2013)

Com a criação de uma sociedade civil mais inovadora e cosmopolita, imbuída de valores políticos universalmente respeitados, Portugal, à luz dos números aqui apresentados, poderia vir a encontrar na sua população o mais valioso recurso de *soft power*.

Mas, também nesta matéria, surge um obstáculo. E, paradoxalmente, é fruto do desenvolvimento: o envelhecimento da população.

b) uma vida longa, saudável e digna

Também como resultado de uma população mais informada e exigente, em termos de saúde, deu-se aquilo que Maria João Valente Rosa e Paulo Chitas classificam como “«medicalização» da sociedade”. (Rosa e Chitas, 2010: 44)

O Serviço Nacional de Saúde (SNS), criado em 1979, viu os seus recursos consideravelmente aumentados, com uma despesa pública em saúde de 7,2% do PIB, em 2004, contra os 5,4% de apenas seis anos antes (1998). Note-se que a Noruega, o país com o melhor IDH do mundo, tinha, nos mesmos anos, uma despesa com saúde em percentagem do PIB, de 6,1% e 5,3 %, respectivamente. Os dois países que aqui se escolheram como referência, Suécia e Grécia, apresentaram, em 1998, uma despesa pública com saúde de 6,3% e 4,4%, respectivamente. Em 2004, a Grécia gastou 5,1% do seu PIB neste sector e a Suécia 6,8%, ligeiramente abaixo de Portugal (7,2%). (OCDE)

A acompanhar este investimento, há também uma nova mentalidade. Não só existem mais serviços de saúde disponíveis, e também mais médicos, como os portugueses aparentemente tomaram uma nova atitude face aos cuidados de saúde. Como referem Maria João Rosa e Paulo Chitas, a instrução teve um papel determinante nesta mudança, “dado que o aumento dos níveis desta retira protagonismo a uma leitura determinista da vida.” (Rosa e Chitas, 2010: 45)

Mas outros factores, não despreciandos, contribuíram para o aumento do número de consultas médicas. A melhoria dos meios de comunicação e de transporte e a maior longevidade, com necessidade de cuidados de saúde mais frequentes.

Para todos os efeitos, em termos globais, o número total de consultas passou de 8 milhões, em 1960, para 47 milhões, em 2008. É curioso verificar-se que, entre 1980 e 1985, um anos antes da adesão à CEE, se verificou uma quebra de cerca de 5 milhões de consultas anuais. (*idem*: 44)

Para os períodos em análise no presente trabalho, importa reter que a média de 1990 era de 3 consultas por pessoa/ano, e que, em 2008, atingiu as 4,4 consultas por pessoa/ano.

Para tal, tem contribuído o aumento do número de médicos existentes. Em 2000, Portugal apresentava uma densidade de 3,10 médicos por mil habitantes, média que passou para 3,42, em 2006. Nos mesmos anos, a Suécia passou de 3,08 para 3,58, e a Grécia de 4,33 para 5,35. (OCDE)

Outro indicador importante é o número de camas oferecidas pelo sistema hospitalar. Em 2006, o país tinha disponíveis 3,5 camas por mil habitantes. A Grécia, 4,8. Sobre a Suécia, não há dados disponíveis, mas a sua vizinha Noruega tinha uma média de 3,6 camas. (*idem*)

Seguramente, a maior conquista do SNS foi a “vitória sobre a morte precoce”. (Rosa e Chitas, 2010: 17) A mortalidade infantil era, até à relativamente pouco tempo, uma verdadeira chaga social. Este é um dos indicadores internacionais de avaliação, não só das condições médico-sanitárias de um país, mas, sobretudo, do seu nível de desenvolvimento social. Portanto, fundamental para o propósito deste trabalho.

Portugal foi o país da Europa com maior redução deste indicador. O processo inicia-se, é certo, nos anos 1960, quando a maioria dos nascimentos ocorriam em casa (86%). São desta década medidas como a vacinação contra a poliomielite, a difteria e a tosse convulsa. Mas, o aumento dos partos em meio hospitalar, acompanhado pela melhoria das condições dos serviços, em meios e pessoal, principalmente a partir de 1990, foram determinantes. “Entre 1990 e 2008, o número de ginecologistas e de obstetras mais do que quadruplicou; no mesmo período, o de pediatras duplicou. E o número dos especialistas em medicina geral e de família foi multiplicado por 18.” (*idem*: 18)

No ano de 2001, em Portugal, a taxa de mortalidade infantil (número de óbitos de crianças com menos de um ano por mil nascimentos) era de 5,0 por mil nascimentos. Em 2006, baixou para 3,3, a sexta mais baixa da UE (a média europeia situa-se em 4,7/mil). No mesmo ano, a Suécia apresentava uma taxa de 2,8 e a Grécia de 3,7. (OCDE)

Os sinais do desenvolvimento ocorrem também em outros dois indicadores com enorme impacto na sociedade. A natalidade e a longevidade.

Acompanhando a tendência do *mundo desenvolvido*, em Portugal, a natalidade tem diminuído em termos constantes ao longo das últimas décadas (3,2 filhos por mulher, em 1960, para 1,4, em 2008). Esta tendência tem sido acentuada, nas duas últimas décadas, não só pelo melhor acesso à informação sobre planeamento familiar e contraceção, mas também com o maior investimento da mulheres na sua formação e carreira, optando por ter os filhos cada vez mais tarde. (Rosa e Chitas, 2010: 14-16)

Deste modo, sendo o seu período fértil fixado entre os 15 e os 50 anos, o tempo para ter filhos diminui radicalmente. Diminui o número de filhos, senão mesmo a possibilidade de os ter. Ora, para haver renovação de gerações, seriam necessários, em média, 2,1 filhos por mulher. O quadro real torna-se mais claro se a abordagem for feita pelos níveis de fecundidade. Em 2008, por cada mil mulheres entre os 25 e os 29 anos, o grupo etário tradicionalmente mais fecundo, nasceram...77 crianças. (*idem*: 16)

A taxa de fecundidade (número de filhos por mulher em idade fértil), em 2010, foi de 1,3 nascimentos por mulher em idade fértil, abaixo da média da UE, que era de 1,59. (Cabral, 2013: 146) A reposição de gerações está, portanto, seriamente comprometida.

A par desta realidade, a esperança de vida à nascença, mercê os avanços da medicina e dos melhores cuidados de saúde dos portugueses, tem aumentado, contribuindo, deste modo, para um envelhecimento global da população.

Assim, a esperança de vida à nascença em Portugal passou de 77,0 anos, em 2001, para 78,9, em 2006 (75,5 para os homens, e 82,3, para as mulheres). Na Suécia, neste mesmo ano, a esperança de vida era de 80,8 e, na Grécia, 79,6. (OCDE)

Este é mais um sinal do desenvolvimento social do país, se se tiver em consideração que, em 1960, os homens portugueses esperavam viver até aos 60,7 anos e as mulheres até aos 66,4. (Rosa e Chitas, 2010: 20)

Mas, longevidade não é o mesmo que envelhecimento. O envelhecimento da sociedade decorre das quebras na natalidade e subsequente diminuição da população jovem (“envelhecimento na base”).

“Uma vida longa e saudável” é, sem dúvida, um dos melhores indicadores de desenvolvimento de uma sociedade. Do seu desenvolvimento humano. Mas, acompanhado por quebras acentuadas de natalidade, levanta questões que se prendem com a sustentabilidade do próprio modelo de desenvolvimento.

O envelhecimento é um fenómeno europeu e afigura-se mesmo como tendência global. A não reposição das gerações levanta entraves ao próprio desenvolvimento. Acontece por causa do desenvolvimento, mas, ao mesmo tempo, pode comprometê-lo. Os desafios que o fenómeno vem colocar são transversais a vários sectores da sociedade. Desde logo, a questão da sustentabilidade financeira da protecção social. Mas também tem implicações sobre o sistema de saúde (maior pressão) e a educação (menor número de alunos).

A nosso ver, é também o próprio dinamismo da sociedade civil e, portanto, da democracia que poderão estar em causa. O aumento do peso dos idosos na sociedade acompanhado pela diminuição da importância dos jovens (“duplo envelhecimento”), acarreta implicações de longo prazo no desenvolvimento do país, pelo efeito que tem na menor capacidade de inovação e, supõe-se, pela interiorização de valores tendencialmente mais conservadores. “Com cerca de 2% da população europeia, Portugal perdeu relevância no conjunto da UE27 e é hoje um dos países mais envelhecidos da Europa”, com um índice de 125 idosos para cada 100 jovens, em 2010. (Cabral, 2013: 144)

Acresce que a cultura democrática, veiculada sobretudo pelo sistema de ensino, com o convívio diário com a diferença, facilitador de hábitos de tolerância e de liberdade, bem como a interiorização de uma cultura cívica que abrange cada vez mais uma nova atitude perante as questões ambientais, é prejudicada pelos elevados níveis de abandono escolar e, no ponto a que aqui nos referimos, pela falta de contacto intergeracional, agravado pela tradicional aversão à mudança que normalmente caracteriza as gerações mais velhas.

A sociedade civil dinâmica, inovadora e atraente, genuína fonte de *soft power* que o *Portugal europeu* tem vindo a construir, corre o risco de desaparecer.

Outro elemento fundamental desta alínea, prende-se com as condições de vida. Com a dignidade dessa vida que se quer longa e saudável.

Também nesta matéria, Portugal evoluiu muito nestes anos da integração europeia. Não só os rendimentos do trabalho aumentaram ligeiramente em termos brutos (mantendo-se, ainda assim, nos níveis mais baixos da Europa, com grandes desigualdades na distribuição da riqueza), como também houve um acréscimo da despesa pública com a protecção social. De acordo com o Observatório das Desigualdades, as despesas totais em protecção social, em percentagem do PIB, passaram de 20,6%, em 1998, para 24,6%, em 2006. Neste ano, a média da UE27 foi de 26,7%. (OD)

São dados que contrastam ligeiramente com os disponibilizados pela OCDE. De acordo com esta organização, os gastos sociais do governo português (*“Total public social expenditure as percentage of GDP”*), eram de 17,9%, em 1998, tendo aumentado para 23,1%, em 2004. Nos mesmos anos, a Suécia teve uma despesa social de 30,4 e 29,9%, respectivamente. A Grécia, teve um aumento de 18,6 para 19,9% (OCDE)

Um dos efeitos da longevidade é, obviamente, o aumento das despesas sociais com a velhice. Em 2006, 42,1% do total das despesas sociais foram canalizadas para esta faixa etária.(OD) Mas este é, sem dúvida, um indicador de uma sociedade solidária. A universalidade da protecção social é uma conquista da democracia portuguesa. Mais do que isso: dá-lhe conteúdo.

Naturalmente, não são aqui esquecidos os baixíssimos níveis das pensões com que vive a esmagadora maioria dos idosos em Portugal. O mesmo sucede na protecção social em muitas situações de *não-trabalho*, por motivos vários. Em todo o caso, são valores que acompanham os dos próprios rendimentos do trabalho que, em Portugal, revelam uma sociedade marcada por profundas desigualdades. Ou seja, as condições de vida dos portugueses melhoraram em relação a períodos anteriores da sua História, mas não de modo socialmente proporcional e uniforme. No que concerne à aproximação ao nível de vida típico da Europa desenvolvida, o país tem-se mantido no campo das expectativas.

De qualquer modo, a introdução de mecanismos de combate à pobreza, como o *Rendimento Social de Inserção*, revelam princípios de busca de uma equidade que, todavia, não ultrapassou o plano dos ideais, mas que se inserem na ideia de justiça *“as fairness”*, teorizada por Rawls.

A propósito das desigualdades, e de acordo com José Magone, “*For the moment, Portugal continues to be among the most unequal societies in terms of distribution of income of the EU, among United Kingdom, Spain and Estonia. Indeed, the gap between the highest and lowest income group is six and half fold.*” (Magone, 2006: 12)

Esta sociedade desigual é confirmada pelos dados da OCDE, de 2010. Com base no coeficiente de Gini, que mede as desigualdades sociais (a diferença entre os mais ricos e os mais pobres), dos 34 países da OCDE, Portugal surge em 29º lugar em matéria de distribuição de riqueza, com um índice de 0,344. A tabela é liderada pela Islândia, a sociedade mais equitativa desta organização (0,244). A Suécia ocupa o 10º lugar (0,269) e a Grécia o 26º (0,337). O país mais rico do mundo, os EUA, apresenta níveis de desigualdade semelhantes a Portugal, figurando em 31º lugar, com 0,380 pontos, seguido por Turquia, México e Chile.

Uma sociedade com tantas desigualdades, mesmo considerando os princípios de solidariedade que norteiam as funções do Estado Social, não pode ser classificada como perfeitamente justa. A questão que está em causa, em Portugal, não é, portanto, a da *igualdade*. É a da *equidade*.

Em matéria de direitos humanos, não há registos relevantes de violações graves contra a integridade física e moral dos cidadãos. Há liberdade de expressão e acesso à informação, veiculada por meios de comunicação social independentes e livres. Mas, deve ser referido que há, também em Portugal, ocorrência de actos que atentam contra a dignidade humana. A percepção que se tem é que estas violações estão muito associadas à morosidade da Justiça, ao uso excessivo da força de alguns agentes da autoridade no exercício das suas funções, prisões preventivas que se excedem no tempo, a que acresce a ideia, igualmente percepcionada, da existência de um sistema que acaba sempre por favorecer no acesso à Justiça aqueles que têm maior poder económico. Há ainda graves indicadores no que concerne à violência sobre as mulheres, geralmente associada ao problema do alcoolismo. A passagem da violência doméstica ao estatuto de crime público foi um avanço considerável no combate a este flagelo social, infelizmente muito comum.

Mas, pode dizer-se, a violação sistemática e programada dos direitos dos cidadãos é uma realidade muito afastada da realidade portuguesa.

Em suma, no capítulo do “conteúdo da democracia”, pelos dados atrás apresentados, apesar da pobreza ainda existente nalgumas camadas da população, bem como dos ainda baixos níveis médios de formação, considera-se, todavia, que, perante os padrões internacionais, os portugueses adquiriram, ao longo deste período, um nível de vida consideravelmente digno, com meios de subsistência assegurados, com acesso generalizado aos serviços de saúde e de ensino, fundamentais para o exercício pleno das suas actividades, profissionais e de lazer, e para a aquisição de capacidades para fazer opções de vida em liberdade e consciência.

2.Avaliação do *soft power* em Portugal

O conceito de *soft power* não tem necessariamente uma conotação ética. Não se baseia em juízos de valor entre o Bem e o Mal. É tão-só uma face do poder. “A segunda face do poder”. Nas palavras de Joseph Nye, “O *soft power* não é uma forma de idealismo, nem de liberalismo. É simplesmente uma forma de poder, um modo de alcançar os resultados desejados.” (Nye, 2012: 104)

Pode-se, nesse sentido, afirmar que mesmo organizações terroristas como a *al-Qaeda* também recorrem a mecanismos de *soft power*, traduzidos em manobras de sedução, atracção e, sobretudo, de persuasão, que, *in casu*, incluem a manipulação dos seus alvos pré-definidos.

Noutros casos, Estados de cariz autoritário podem igualmente, em certos contextos, exercer poder de atracção, apresentando-se como referência para grupos de países que partilham problemas e aspirações comuns. Parece ser esse o caso de Cuba, que, ao fim de mais de quatro décadas de pobreza e de uma ditadura baseada na determinação e imagem de força de um líder, Fidel Castro, inflexível nos seus princípios, e coadjuvada por toda uma cultura iconográfica, de contornos quase mitológicos, em torno da figura carismática de Che Guevara, exerce um poder de atracção considerável, não só com peso na América Latina, como também se tornou *bandeira* de muitos movimentos contestatários da ideologia liberal, um pouco por todo o lado. Uma espécie de reserva ideológica dos povos pobres e oprimidos do mundo.

Mas, na prática, os mecanismos da atracção têm por base elementos de credibilidade e confiança que, na visão aqui defendida, apenas são exequíveis a partir de sociedades abertas. É nesse sentido que os valores políticos são tão importantes na projecção de *soft power*. Trata-se de uma atracção positiva, no sentido «sedutor». (*idem*: 114)

Estes mecanismos apelam necessariamente à interdisciplinaridade característica das Relações Internacionais. Nesta matéria, relembra Nye, “os psicólogos dizem-nos que gostamos daqueles que são semelhantes a nós, ou quem partilhamos a pertença a um grupo, e que também nos sentimos atraídos por características físicas, bem como por atitudes partilhadas.” (*idem*: 114) Transpostos estes mecanismos de atracção para as relações entre Estados, teríamos a “benignidade, a competência e o carisma.” (Alexander Vuving, citado por Nye, 2010:114)

Em todo o caso, tem-se verificado uma “disseminação global da democracia liberal.” (Giddens, 2010: 428) Assim, é natural que, nas sociedades actuais; na era da informação, com um crescente nível de participação dos indivíduos e o desejo de liberdade de expressão, sejam os valores da democracia os que afectam de forma mais veemente as preferências dos indivíduos. São valores partilhados pela maioria dos países, e mais importante do que isso, pelos seus povos.

Trata-se, como salientou Amartya Sen, de algo de irresistível que existe neste modelo. A própria concepção de uma ideia de justiça a coberto de um *véu de ignorância*, de que falava John Rawls relativamente aos indivíduos na posição original, aponta no sentido de que, universalmente, existe uma concepção do *certo* e do *errado*, do *justo* e do *injusto*. E que, naturalmente, as pessoas se sentem atraídas para as situações que lhes são mais favoráveis.

3.1 Uma avaliação qualitativa a partir dos seus valores políticos

Ora, o que se verificou na realidade portuguesa no período em análise foi que evoluiu rapidamente no sentido desses valores partilhados por um crescente número de regiões. Nos anos 70 do século XX, dois terços dos regimes políticos eram autoritários. Em 1996, dois terços eram democracias (Giddens, 2010: 428), ainda que grande parte

delas, meramente formais. Se há recurso de *soft power* credível no mundo actual, ele é, com efeito, a democracia.

Deste modo, os dados aqui apresentados revelam uma coerência de princípios que conferem a Portugal autoridade moral no plano das relações internacionais. A política externa de valores tem correspondência nos valores políticos defendidos internamente. Esta íntima ligação entre políticas internas e externas traduz-se, como é natural, em legitimidade.

Pode-se argumentar que, em muitos dos indicadores, o país se encontra muito abaixo das expectativas. Não se pretende neste estudo levantar a questão, tão mediatizada, muitas vezes de forma acalorada, de saber se Portugal poderia ter conquistado mais desenvolvimento e melhores níveis de bem-estar nos últimos quase quarenta anos de democracia e vinte e oito de integração europeia. Mas, o que os números revelam é que tem havido um esforço nacional no sentido de alcançar esses objectivos. É uma ambição genuína e reconhecida de todos os governos, ora mais liberalizantes, ora mais socializantes, da 3ª República.

Neste sentido, duas abordagens podem ser assumidas: a *pessimista*, que tende a enfatizar os fracassos de algumas políticas, levantando a questão em termos *do que falhou* (e é uma questão legítima) e a *optimista*, que é a nossa, que coloca o enfoque nas substanciais conquistas de um país que conseguiu pôr fim a um ciclo secular de declínio. Analisando a realidade portuguesa até meados dos anos de 1980, pode-se verificar que, em apenas vinte anos, se saltou da enxada para o computador; do analfabetismo para o ensino universal e da morte prematura para a longevidade.

Os grandes problemas do país parecem estar profundamente associados ao seu desenvolvimento económico e não tanto ao desenvolvimento humano, baixo em padrões europeus e altos em comparação com a realidade mundial. Radicam numa crónica incapacidade de criar riqueza. Neste aspecto, importa focar o desequilíbrio entre *expectativas* e *capacidades*. A este propósito, afigura-se conveniente transcrever uma passagem muito elucidativa do já citado artigo de António Barreto: “Pertencer, geográfica, política e culturalmente, à Europa, à OCDE, à União Europeia e à NATO, isto é, a um dos mais importantes centros económicos e políticos do mundo, faz os portugueses assimilar a cultura, a mentalidade, as ambições, os comportamentos e as

expectativas de todos os cidadãos deste conjunto. Em sociedade aberta, esta assimilação é rapidíssima. No entanto, no campo das actividades criativas, na capacidade económica, na formação técnica, na força competitiva, na criação de riqueza e no talento organizativo, a assimilação é muito mais lenta.” (Barreto, 1995: 854-855)

Ora, para a criação de uma sociedade de exemplo, associada a uma correspondente projecção externa dos valores da democracia e dos direitos humanos, assume-se, para este propósito, como mais digno de destaque as políticas que têm contribuído para a valorização das pessoas. Claro que essas políticas estão dependentes dos níveis de riqueza criada. E, mesmo em termos de *soft power*, não será difícil de demonstrar a atracção que uma sociedade com elevados níveis de riqueza e prosperidade pode exercer no mundo.

Mas nem todas as evoluções, como já se deixou bem patente, estão dependentes da criação de riqueza. Em matéria de igualdade, de não discriminação social de minorias e de direitos, tem havido uma evolução da legislação portuguesa que coloca a nossa sociedade no plano das mais avançadas do mundo.

Por seu lado, a integração europeia muito contribuiu para a recuperação da dignidade de Portugal enquanto actor internacional, tendo ele, na sua pequena dimensão, também contribuído para o fortalecimento da posição da UE no mundo. (Magone, 2006: 11)

Neste ponto, importa distinguir entre dois conceitos: *europeização e integração europeia*. A europeização é, como já se referiu, o impacto das políticas da UE nas políticas dos seus Estados Membros. Mais do que isso, é, ainda, a assimilação de um conjunto de valores, políticos e culturais. A integração europeia, por seu lado, é também moldada pelos contributos dos Estados Membros, sobretudo em sede do seu Conselho. Ou seja, europeização e integração moldam-se mutuamente, pelo que, no caso em apreço, se é verdade que Portugal ganhou protagonismo no panorama internacional enquanto membro da UE, esta também é fortalecida pela acção de Portugal, que se inseriu, desde o primeiro momento, no núcleo mais avançado do projecto de integração (o chamado *pelotão da frente*).

No quadro da UE, é particularmente relevante o sucesso das suas Presidências (1992, 2000 e 2007). A Presidência de 1992, foi marcada pelo conflito na Bósnia-

Herzegovina e pela participação da CE/UE na Conferência do Rio sobre o Ambiente, liderada pelo Primeiro-Ministro, Aníbal Cavaco Silva.

A questão da Bósnia teve uma marcante importância na viragem da política externa portuguesa, caracterizada até então por uma tradição de neutralidade nos assuntos de segurança continentais, e virada primordialmente para as relações transatlânticas, em especial com o mundo de expressão portuguesa. Nesse ano, Portugal assumiu a chefia da *European Communities Monitoring Mission for Yugoslavia* (ECMM-YU), reforçando o simbólico contingente que se encontrava na região desde 1991, com o envio 50 elementos civis e militares. No âmbito da OTAN (IFOR), em 1996, o contingente português rondava os 900 elementos. Desde esse momento, Portugal passou a ter um papel de relevo nas missões internacionais de paz. Entre 1995 e 2008, na Bósnia (IFOR, SFOR e EUFOR); em Angola e Moçambique (ONUMOZ, UNAVEM e MONUA); em Timor (UNTAET e UNMISSET); Afeganistão (ISAF e OTAN), no Líbano (UNIFIL) e no Iraque (NTM-I).

Ao mundo liberalizante dos anos de 1980, sucedia-se a globalização. O fim da Guerra Fria representou uma mudança de paradigma nas relações internacionais. O advento de um mundo unipolar. Entrava-se na era de Bill Clinton e de Boris Yeltsin. Na Europa, o Reino Unido iniciava um novo ciclo conservador, mais conciliador com as posições da Europa continental, com John Major a suceder a Thatcher, e a Alemanha continuava governada por Helmut Kohl, um continuador da linha europeísta da democracia cristã do pós-Guerra. O projecto europeu ganhava um protagonismo revigorado, a que as duas Comissões de Jacques Delors não foram alheias. Enfim, uma década de apaziguamento e optimismo (ensombrada pela Guerra da Jugoslávia), mas com as duas grandes forças motrizes da globalização (integração económica e fragmentação geopolítica) a imprimirem já um impacto avassalador sobre o mundo. Emergia uma nova ordem mundial, da qual, como afirmou Adriano Moreira, na altura, “a única coisa que se sabe é que a anterior acabou.” Portugal beneficiou, neste período, de um efeito amortecedor da CE/UE, face ao impacto da globalização. Mas esta nova ordem impunha uma readaptação da sua política externa aos novos desafios. O país pobre e sem qualquer relevo político mundial de 1986 começava a assumir um papel mais activo em vários pontos do globo.

A Presidência de 2000, com António Guterres como Primeiro-Ministro, deixou uma herança de grande importância para a Europa, consagrada no Conselho extraordinário de Lisboa, em 23 e 24 de Março, que conduziu ao estabelecimento da *Estratégia de Lisboa*, cujo objectivo era tornar a UE na mais competitiva economia baseada no conhecimento do mundo.

Mas talvez aquela em que Portugal tenha conseguido melhor evidenciar a particularidade dos seus históricos laços transcontinentais, tenha sido a Presidência de 2007, com as Cimeiras UE-Brasil e UE-União Africana, sendo o anfitrião o Chefe de Governo, José Sócrates.

Em matéria de direitos humanos, Portugal aderiu, desde muito cedo aos princípios da visão dominante, proclamada na *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, que se consubstancia essencialmente em direitos políticos e civis individuais. Este foi um processo de adesão espontânea às normas globais nesta matéria, e decorreu, conforme a concepção de poder de Michel Foucault, como uma auto-imposição ou subordinação. Não foi imposta por nenhum agente externo. Com efeito, de acordo com Foucault, o poder produz saber e, logo, comportamento, conforme os padrões dominantes. Assim sendo, conforme refere Ivan Manokha, no artigo *Foucault's Concept of Power and the Global Discourse of Human Rights*, publicado pela *Global Society*, “*This means that the power may be exercised not only over others but also over oneself (...)*” (Manokha, 2009: 430)

Pretende-se, com esta referência, salientar o valor e importância da mudança radical de perspectiva portuguesa das relações internacionais, e daquilo que é a dignidade humana, num país submetido durante quase cinquenta anos ao autoritarismo nacionalista, colonialista e isolacionista do regime de Salazar. Não é uma mudança despicienda. Revela, de facto, uma vontade de empreender um projecto de desenvolvimento material e humano, assumindo, em simultâneo, um papel de relevo internacional na defesa dos mais elementares direitos do Homem.

Esbatida que é hoje a fronteira entre política interna e política externa, na opinião de Adriano Moreira, torna-se exigível uma diplomacia pública de duas faces, interna e externa. “Uma diplomacia pública, nova categoria a não confundir com uma diplomacia aberta à comunicação social, que ajude a valorizar: as participações

portuguesas nos espaços internacionais para democratizar os regimes, designadamente no âmbito da CPLP e particularmente na Guiné-Bissau; a participação no voto favorável às Resoluções da ONU na área dos direitos humanos, na monitorização de eleições; o apoio às ONG, na promoção internacional do bom governo; sendo um membro fundador do Tribunal Penal Internacional, dar apoio às jurisdições internacionais; internamente, contribuir para a informação, coordenação, e decisão dos centros públicos e privados envolvidos.” (Moreira, 2007:24)

É neste quadro de acção que se inserem as referidas participações em missões internacionais de paz. Em 2008, Portugal tinha uma presença de grande relevo nestas missões, considerados a dimensão e os recursos do país.

Assim, no quadro da UE, tinha presença na Bósnia (EUFOR), na República Democrática do Congo (EUSEC), na Guiné-Bissau (EUSSR) e no Chade (MINURCAT).

Em missões da OTAN: Afeganistão (ISAF), Kosovo (KFOR) e Iraque (NTM-I).

Portugal ocupava ainda o 40º lugar no *ranking* das missões de paz da ONU, com 356 elementos repartidos pelo Afeganistão (UNAMA), Líbano (UNIFIL), Kosovo (UNMIK) e Timor (UNMIT). Com referência aos parceiros da UE, encontrava-se à frente do Reino Unido, Roménia, Grécia, Eslováquia, Dinamarca, Hungria, Suécia, Holanda, Irlanda, Finlândia, República Checa, Eslovénia, Chipre, Estónia e Luxemburgo. (Duarte, 2008: 133)

As Forças Armadas são, por excelência, o grande recurso de *hard power*. Tratar-se-á, nestes casos, de que tipo de poder? James Traub, colaborador do The New York Times, num artigo intitulado *The New Hard-Soft Power*, coloca a questão nestes termos: “*Is that hard power with a human face? Soft power in a flak jacket?*” (Traub, 2005)

É nosso entender que colocar as Forças Armadas ao serviço da paz (e não ignorando a polémica que este tipo de intervencionismo suscita na opinião pública e mesmo no debate académico em torno da legitimidade da ingerência nos assuntos internos por razões humanitárias), reproduz uma imagem muito positiva do país perante a comunidade internacional. A sua participação neste tipo de missões complementa e dá substância ao discurso oficial sobre a democracia, a promoção da paz e dos direitos

humanos, tornando-o convincente e credível. É exercer *soft power* através dos poucos recursos de *hard power* disponíveis.

A defesa dos direitos humanos como um objectivo de política externa levanta, no entanto, muitas questões. Para a escola realista, a política externa não é totalmente alheia a considerações de natureza ética ou moral, e mesmo a defesa dos direitos humanos pode fazer parte integrante da política externa de um Estado. Mas, no binómio direitos humanos - interesse nacional, o segundo deve prevalecer. Conforme refere José Júlio Pereira Gomes no artigo *A política externa e os direitos humanos*, publicado na revista Negócios Estrangeiros, “O ponto é que, visando a política externa a defesa do interesse nacional — genericamente definido me termos de poder, segurança. Independência e bem-estar — esse interesse teria sempre precedência sobre as considerações de natureza moral, como a promoção dos direitos humanos em países terceiros.” (Gomes, 2001: 111)

Já aqui se afirmou que esta investigação tem por base a política externa de valores, como quinto elemento da política externa portuguesa, o qual é assumido por adquirido. Mas tal não impede, nem deve impedir, que seja apresentada a questão de saber se Portugal encara a democracia e os direitos humanos em países terceiros com uma genuína preocupação; um fim em si mesmo, traduzido em prioridade da sua política externa, ou se a defesa destes, tal como noutros países, terá de contribuir para a defesa do interesse nacional ou, pelo menos, ser com ele compatível. (*idem*: 111)

Esta questão é, para efeitos de avaliação do *soft power*, da maior importância. Conforme salienta Joseph Nye, “*Propaganda isn’t the way*” (Nye, 2003). Uma política de valores, para ser convincente, deve assentar na sinceridade e coerência no trabalho com outros. Esta é a fonte da credibilidade essencial à aquisição de um recurso de poder baseado na atracção. E, como igualmente já se referiu, à luz da avaliação do processo de consolidação da democracia portuguesa, essa coerência existe, logo à partida, pelo exemplo dado a partir de dentro, mesmo que se admita que os resultados tenham ficado aquém das expectativas. Porém, no plano externo, o discurso oficial corresponde a uma benignidade indiscutível?

Não é propósito deste trabalho, mas deixar-se-á, para reflexão, dois exemplos: quando, em 1990, a Comissão dos Direitos Humanos (CDH), da ONU, votou seis

resoluções sobre a violação dos direitos humanos na África do Sul e na África Austral (Resoluções 1990/8, 11, 12, 22, 26 e um projecto de decisão), “Portugal votou contra duas, absteve-se em três e aderiu ao consenso em apenas uma, que condenava a tortura de crianças na África do Sul.” (Gomes, 2001: 114) Pode concluir-se que, entre uma condenação inequívoca do *apartheid*, como indiscutível violação dos direitos humanos, e a protecção de alguns interesses estratégicos do país, com uma comunidade de cerca de meio milhão de portugueses na África do Sul, a defesa dos direitos humanos foi condicionada por questões de interesse nacional.

Mais recentemente, é pertinente questionar em que medida os interesses económicos são justificativos do estreitamento de relações bilaterais com países como a Líbia de Khadafi. Parece evidente que, tal como outros países, neste caso, Portugal optou por seguir uma linha de *realpolitik*, não se imiscuindo nos assuntos internos de uma ditadura, cujo líder esteve associado às redes do terrorismo internacional, mas com grande peso político no continente africano, e inserida numa região onde Portugal tem grandes interesses estratégicos. Esta linha pragmática parece ser a seguida no relacionamento, não só com a China, muito pouco sensível às questões da moralidade na política internacional (orientada pela máxima de Deng Xiao Ping, de acordo com a qual “não interessa que o gato seja preto ou branco, o importante é que cace ratos”), mas também com ainda incipientes democracias, incluindo as do espaço lusófono, como é o caso de Angola, a nosso ver, não funcionante.

Para todos os efeitos, importa salientar a continuidade de uma política externa, que, desde o 25 de Abril, tem sido matéria consensual entre os dois principais partidos políticos portugueses (PS e PSD), cuja alternância no Poder não tem tido repercussões na imagem externa de Portugal. Um consenso abrangente que só encontrou na Guerra do Iraque, de 2003, um ponto de divergência.

Sobre este assunto, dir-se-á apenas o seguinte: entre o governo PSD/CDS, de Durão Barroso, e a oposição socialista, liderada por Ferro Rodrigues, Secretário-Geral do PS, a divergência não foi de substância (condenação do regime de Saddam Hussein), mas quanto ao *modus operandi* (apoiar a acção militar unilateral dos EUA ou actuar no quadro de uma decisão legitimada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas). Em nosso entender, o envolvimento de Espanha no processo foi determinante para o posicionamento de Portugal, que veria, assim, o seu país vizinho assumir o

protagonismo num espaço em que, tradicionalmente, Portugal tem um eixo fundamental da sua política externa, com dois dos seus principais aliados, Reino Unido e EUA.

Para António José Telo, “a opção do governo de Durão Barroso foi a de manter a tradição portuguesa e colocar o seu peso do lado dos poderes atlânticos. Fazer outra coisa seria colocar em risco toda a lógica de posicionamento português na NATO e na defesa ocidental desde 1949, com consequências difíceis de prever, mas sem dúvida negativas.” (Telo, 2008: 244)

Na opinião de Bernardo Pires de Lima, “o objectivo de elevar a diplomacia a um patamar mais elevado acabou por ser alcançado...” (Lima, 2010: 29) Não se discute este ponto, mas, para a opinião pública, Portugal, mesmo como mero país anfitrião da Cimeira das Lages, aparecia ao lado das potências invasoras que actuaram à margem das resoluções da ONU.

Em todo o caso, em 2003, o mundo vivia um aprofundamento das políticas securitárias decorrentes dos atentados do 11 de Setembro, que podem não ter mudado mundo, mas que demonstraram que a ameaça do terrorismo transnacional é real e visa não só os EUA, mas, precisamente, também, um modelo de sociedade que é a base da democracia liberal. Fosse qual fosse a opção, o certo é que o país estaria sempre do lado das democracias ocidentais e contra a política do regime autocrático e agressivo do Iraque.

Mas, a maior a vitória da diplomacia portuguesa desde o 25 de Abril de 1974 foi, sem dúvida, a questão de Timor. A violação sistemática dos direitos humanos por parte do regime de Suharto, em Timor, território anexado, mas também em toda a Indonésia, nunca mereceu a atenção devida, nem das grandes potências, nem de países de média dimensão como a Austrália, e mesmo, surpreendentemente, do Canadá, que, em 1983, chegou a votar contra uma resolução da CDH condenando Jacarta, a propósito da violação dos direitos humanos em Timor-Leste (Gomes, 2001: 113)

“No caso particular de Timor-Leste, o consenso gradual das potências em torno da inacção derivou do interesse estratégico de um país com a grandeza da Indonésia”. (Monteiro, 2001:7) No Conselho de Segurança, os EUA eram secundados pela França e o Reino Unido, que viam em Jacarta um opositor ao expansionismo do comunismo na região e, sobretudo, um importante parceiro de negócios.

Talvez a estratégia portuguesa junto das Nações Unidas de reivindicação de um direito (a autodeterminação), mais do que a defesa dos direitos humanos, de cujas violações timorenses e indonésios eram ambos vítimas, visasse uma maior eficácia jurídico-diplomática.

Um sinal destes tempos da era da informação foi o impacto que as imagens televisivas do massacre de Santa Cruz, em Novembro de 1991, tiveram no processo de resolução deste conflito. Não menorizando, de todo, o trabalho incansável da diplomacia portuguesa ao longo de duas décadas, a natureza do regime indonésio foi mundialmente exposta, sem a necessidade dos comentários que a brutalidade das imagens dispensou. O embaraço dos EUA foi evidente e a reacção do povo português revelou um país com grande capacidade de mobilização quando os momentos e, sobretudo, as causas que entende justas o justificam.

Por outro lado, o mundo que sustentara a posição do governo da Indonésia mudara e o âmbito de actuação ultrapassou os tradicionais canais diplomáticos pelos quais os sucessivos governos de Portugal apoiaram a causa timorense. Conforme afirma o Embaixador António Monteiro, “Santa Cruz comovera o mundo e mobilizara activistas. A prisão de Xanana de Gusmão transformara-o internacionalmente no símbolo da opressão do seu povo. A Igreja Católica, simbolizada no Bispo Belo, dava voz à identidade oprimida dos timorenses. E Ramos Horta, apoiado por outros dirigentes timorenses exilados, tinha ampla audição e era uma figura reconhecida nos meios internacionais. O Prémio Nobel atribuído às duas personalidades timorenses no final de 1996 marcara definitivamente o fim dos anos de isolamento.” (Monteiro, 2001: 11)

Em 30 de Agosto de 1999, por referendo promovido pela ONU, os timorenses votaram pela independência. Após três anos de conflito com as forças pró-Indonésia, em 20 de Maio de 2002 a independência de Timor-Leste foi oficialmente proclamada.

Pelo que se tem exposto no presente capítulo, conclui-se que a inserção de Portugal no mundo se processou através do grande *centro* das democracias ocidentais, tendo o país, inserido no seio destas, não só assimilado os valores e os princípios da democracia, traduzidos internamente numa nova mentalidade expressa também pela sua

sociedade civil, mas tornando-se, ele próprio, um exemplo no seio das organizações de que faz parte.

Na opinião de Francisco Alegre Duarte, “Entre países de semelhante dimensão geográfica, económica e política, Portugal é um dos poucos que se pode assumir como actor global, em virtude dos laços históricos que nos unem a diferentes zonas do mundo. A realização das Cimeiras da UE com o Brasil e a União Africana, na presidência portuguesa da UE, são a prova cabal desta valência.” (Duarte, 2008: 138)

Esta presença de Portugal no mundo assentou, entre 1986 e 2006, essencialmente, nos seus valores políticos, *defendidos a nível doméstico e externo*.

Conclui-se, então, que pelo menos dois dos recursos de *soft power* enunciados por Joseph Nye Portugal deteve neste período: os seus *valores políticos* e as suas *políticas externas*. Mas deter os recursos não significa ter capacidade para os transformar em poder para alcançar os resultados desejados.

3.2 Uma fórmula de soft power

Em 2006, dois colaboradores do Instituto de Defesa Nacional (IDN), o Prof. Dr. Mendo Castro Henriques e o então Major António Paradelo, elaboraram uma fórmula de *soft power*. Conforme referem os autores no resumo introdutório ao seu trabalho intitulado *Uma fórmula de Soft Power*, publicado na revista *Nação e Defesa*, “qualquer dos tipos de poder pode ser trabalhado mediante fórmulas, construídas por indicadores extraídos de rankings internacionais.” (Henriques e Paradelo, 2006: 107)

A criação destes *rankings*, sublinham, têm a utilidade de pressionar os governos no sentido de avaliarem o modo como usam o poder. “Converter recursos em poder para obter os resultados desejados, requer boas estratégias e liderança hábil por parte dos governantes, mas implica previamente saber o que está em jogo.” (*idem*: 110) E o que está em jogo é, também, a variação dos recursos do poder ao longo do tempo e de acordo com o contexto próprio de cada momento histórico. Os recursos materiais, de qualquer modo, são sempre avaliados em função dos recursos imateriais. No plano militar, por exemplo, com os avanços tecnológicos dos nossos dias, factores como capacidades de comando, comunicações e informações são decisivas.

Ora, o *soft power* é definido como um poder imaterial. Os seus recursos advêm dos *bens* que um Estado consegue providenciar aos cidadãos, favorecendo a criação de uma sociedade cujos valores, níveis de prosperidade, abertura e exemplo outros admirem e queiram seguir.

É neste sentido que Henriques e Paradelo se propõem construir uma fórmula de *soft power*, baseada na noção de *bens*. Com efeito, no capítulo intitulado *Teoria dos Bens*, os criadores desta fórmula identificam a) bens particulares; b) bens de ordem e c) bens de valor.

O *bem particular* é aquele que provoca prazer e satisfação ao ser alcançado. Os *bens de ordem* são as instituições que coordenam a satisfação dos desejos. “Os bens situados no nível da reflexão e juízo, deliberação e escolha, são *os valores* que nos permitem escolher entre sistemas e instituições.” (*idem*: 115)

São exemplos de *bens comuns particulares* os alimentos e a habitação. Os “sistemas de educação, de saúde e de segurança, um sistema judicial e político justo, um sistema económico de crescimento, um ambiente não poluído” são exemplos de *bens comuns de ordem*. “É evidente que se tudo funcionar em ciclo virtuoso, teremos coesão social, paz, segurança e liberdade, exemplos de *bens comuns de valor*.” (*idem*: 116)

a) os indicadores

No artigo *Uma fórmula de Soft Power*, é apresentada a intenção de construir uma fórmula “assente em indicadores credíveis, e contendo variáveis suficientemente fundamentadas e flexíveis.” (*idem*:110)

No âmbito do conceito de *soft power*, a fórmula pretende apresentar os bens políticos dos Estados, traduzidos em “expectativas e direitos dos cidadãos e como capacidades e obrigações dos estados.” (*idem*: 118)

Henriques e Paradelo referem que “cada governo existe para providenciar a uma população nacional (...) determinados tipos de bens de ordem: a segurança física perante as ameaças de crime e perante o risco de ameaça externa; o primado do estado de direito, e seus direitos, liberdades e garantias de estabilidade económica de serviços de educação e saúde, de ambiente, etc.” (*idem*: 118)

Ora, sobre estes componentes já existem *rankings* medidos por indicadores, directos e indirectos. O que se pretendeu com esta fórmula foi encontrar um método holístico que permitisse resultados mais objectivos e quantificáveis, cruzando os indicadores disponíveis nos referidos *rankings* (Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD, Indicadores de Governança do Banco Mundial, as tabelas da *Transparency International*, os indicadores de liberdade de imprensa da *World Freedom House*, etc.)

Como os próprios concluem, “Quantificar *performances* significa avaliar o modo como um país é governado.” (*idem*: 118)

b) as variáveis

O último passo, a selecção das variáveis, obedeceu ao duplo critério de permitirem um quadro detalhado dos países e de serem, simultaneamente, indicadores de *soft power*.

Assim, o estudo determinou 17 variáveis distintas, agrupadas, na sua maioria, em duas categorias: Factores Normativos (FN) e Factores Físicos (FF), a que acrescem a População (P), a Participação em Organizações Internacionais (POI), a Diuturnidade (D) e a Coesão (C), composta pelos indicadores Saldo Migratório e Minorias, Etnias, Religiões e Línguas. (*idem*: 19-24)

Factor Normativo

— **Língua**, quando falada fora do país de origem (geofonias), recorrendo ao ranking das 50 língua mais faladas no mundo (13ª edição do *Ethnologue* do *Summer Institute of Linguistics*);

— **Educação**, como bem de ordem (Taxa de Escolarização Bruta Combinada do Ensino Primário, Secundário e Superior, do *Relatório de Desenvolvimento Humano*);

— **I&D**, enquanto expressão da capacidade tecnológica de transformação das condições sociais (*Relatório de Desenvolvimento Humano*);

— **Cidadania**, entendida como a participação dos cidadãos no processo político, o respeito pelos direitos humanos, a liberdade de reunião, de expressão e circulação (Índice *Voice and Accountability* do *Relatório de Governança* do Banco Mundial);

— **Justiça**, como expressão do Estado de Direito (*Rule of Law*), consubstanciada nas normas e procedimentos jurídicos, normas de segurança da propriedade e dos contratos, assentes na independência do sistema judicial (Índice *Rule of Law* do *Relatório de Governança* do Banco Mundial).

Factor Físico

— **Ambiente**, cujas políticas, hoje, são determinantes na caracterização dos países (foi considerado o *ranking* de *Performance Ambiental*, das Universidades de Columbia e Yale, dos EUA);

— **Saúde**, como natural indicador de desenvolvimento de um país e da qualidade de vida (recorreu-se ao *ranking* de *Performance de Saúde*, da Organização Mundial de Saúde);

— **Património**, enquanto capacidade de afirmação própria e junto da comunidade internacional (foi considerado o número de monumentos considerados como património da humanidade, recorrendo-se ao *Ranking of World Heritage*, da UNESCO);

— **Turismo**, como projecção da imagem de um país, tendo em conta que “o carácter atractivo de um país para o turismo é indicador de características positivas da população e de excelência do património.” (Recorreu-se ao *ranking* da Organização Mundial de Turismo);

— **Competitividade**, que, apesar de ter uma forte incidência económica, estando “muito perto da linha de demarcação entre soft e *hard power*,” não deixa de ser um indicador de desenvolvimento e prosperidade das nações (recorreu-se ao *ranking* de competitividade, do Fórum Económico Mundial).

População (P): os autores, reconhecendo que esta variável acaba por beneficiar os países mais populosos, mas entenderam necessária a sua inclusão em termos do

número de pessoas originárias de um país em função da população mundial, considerando também as comunidades espalhadas pelo mundo.

Participação em Organizações Internacionais (POI), como indicador de uma “identidade nacional aberta, caracterizada pela gestão de múltiplas pertenças e pelo acréscimo de poder negocial, poder de acesso e poder de *agenda-setting*.”

Diuturnidade (D), entendida no sentido da marca que um país deixa na História, expressa em séculos, conferindo-lhe prestígio. Os autores consideraram 5 níveis, baseados nas datas de independência. Os períodos considerados foram: Nível 1. Menos de 50 anos (pós-descolonização); Nível 2. De 50 a 200 anos (pós Revoluções Liberais); Nível 3. De 200 a 600 anos (pós Renascimento); Nível 4. De 600 a 1000 anos (Idade Média) e Nível 5. Mais de 1000 anos (Antiguidade).

Saldo Migratório (C), tendo em conta que o facto de um país acolher migrantes favorece o desenvolvimento. Por outro lado, traduz a imagem positiva de um país, dada a atracção que exerce sobre outros povos como lugar de futuro.

Minorias, Etnias, Religiões e Línguas (C), considerando a multiculturalidade como uma mais-valia para qualquer país, pelo impacto que o cruzamento de experiências culturais diversas tem na capacidade de inovação.

c) A fórmula

Estabelecidas as variáveis, procede-se à soma dos resultados de cada uma, constituindo os valores das categorias Factor Normativo e Factor Físico, cuja soma (FN+FF) é multiplicada pela soma dos valores atribuídos à População (P) e à Participação em Organizações Internacionais (POI). O produto destes dois factores é depois multiplicado pela Diuturnidade (D).

As variáveis Minorias, Etnias, Religiões, Línguas e Saldo Migratório são somados e constituem o divisor (C) da *fórmula de soft power*, apresentada da seguinte forma:

$$\frac{(FN + FF) \times (P+POI) \times D}{C}$$

C

Neste estudo, a fórmula foi aplicada a um conjunto de 12 países com um tratamento estatístico semelhante em todos os indicadores, ficando Portugal, na ordenação final, colocado em 5º lugar, a seguir a França, Itália, Japão e Reino Unido, e à frente de Estados Unidos, Espanha, Rússia, Noruega, Canadá, Finlândia e Coreia do Sul.

Uma das grandes vantagens desta fórmula possível de *soft power* é permitir ter uma noção mais fundamentada da apreciação qualitativa que se apresentou no ponto anterior. Como em todas as fórmulas relativas à medição do poder, esta fórmula não traduz o posicionamento internacional exacto do país em termos de *soft power*. Mas, mais importante do que a exactidão deste *ranking* é o facto de ele apontar uma tendência. A que existia em 2006, pelo menos. Ou seja, no período em análise, Portugal adquiriu, de facto, recursos de *soft power*. Se esses recursos se podem traduzir em poder, como os próprios autores salientam, é outra questão, sobre a qual nos debruçaremos a seguir, nas Considerações Finais.

Mas, a propósito dos *rankings* de *soft power*, não podem deixar de ser referidos os relatórios *The New Persuaders*, da autoria do britânico Jonathan McClory, do The Institute for Government (independente), com sede em Londres, elaborados a partir de 2010 (em colaboração com a revista *Monocle*, fundada pelo empresário canadiano Tyler Brûlé, com o seu próprio *Soft Power Survey* anual), e que o autor, quatro anos após a publicação de *Uma fórmula de Soft Power*, em Portugal, reivindica como o primeiro do mundo.

Seja como for, em *A 2011 Global Ranking of Soft Power*, o relatório classifica Portugal em 25º lugar, numa lista de 30 países, em que a Grécia figura em último. Nesse ano, os primeiros lugares foram: EUA, Reino Unido, França, Alemanha e Austrália. Portugal ficou imediatamente atrás de Singapura, Turquia e Chile, e seguido por Israel, Índia e Rússia. (McClory, 2011: 11)

No ano seguinte, 2012, numa lista alargada a 40 países, Portugal subiu para 23º lugar. Os primeiros, Reino Unido, EUA, Alemanha, França e Suécia. O último, a Indonésia. Portugal fica atrás da Turquia, Nova Zelândia e China, e à frente da Irlanda, Polónia e Singapura. (idem, 2012: 15)

Este *ranking* fundamenta-se num extenso rol de indicadores, agrupados em quatro grandes agregados, a saber: 1. Negócios/Inovação; 2. Cultura; 3. Governo; 4. Diplomacia e 5. Educação. No entanto, verifica-se que, no cômputo geral, e atendendo ao posicionamento de países como a China, a Turquia, Singapura, Índia ou Indonésia, muito próximos de Portugal, o elemento *valores políticos* aparenta ter um peso relativamente baixo.

No entanto, apesar da entrada definitiva do termo *soft power*, criado em 1990, no léxico das Relações Internacionais, o autor tem o cuidado de referir que a aceitação generalizada do conceito não implica a existência de diferentes pontos de vista, relativamente à sua utilidade e eficácia: “*This period (1990-2012) was punctuated by Nye and like-minded scholars advocating the importance of soft power, while realist-inclined thinkers argued against its utility in foreign policy. Out of this debate emerged a grounded definition of soft power that is broadly accepted by the international relations community, even if differences remain over soft power’s effectiveness in achieving foreign policy objectives.*” (McClory, 2012: 4)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Efeito Mão Invisível

O ponto de partida deste estudo teve por base a apresentação, por Nuno Severiano Teixeira, de um quinto e novo elemento do modelo democrático da política externa portuguesa: uma política externa de valores.

É, neste ponto do trabalho, conveniente inseri-lo no quadro das cinco mudanças da política externa portuguesa identificadas pelo autor no novo paradigma saído da Revolução de 25 de Abril de 1974:

1. Muda a lógica contraditória entre o continente e o mar. Europa e Atlântico são termos complementares.
2. No binómio Europa-Atlântico invertem-se as prioridades estratégicas. É como país europeu, membro da UE, que Portugal procura valorizar e potenciar a posição atlântica e as relações pós-coloniais.
3. Como resultado da democratização em Portugal e Espanha, os dois países aproximaram as suas posições internacionais, partilhando as mesmas alianças extra-peninsulares: a UE e a NATO.
4. Como resultado da globalização, da interdependência das relações internacionais e da valorização dos quadros diplomáticos multilaterais, surge um novo triângulo multilateral: UE, NATO e CPLP.
5. Finalmente, um novo e quinto elemento: uma política externa de valores. Os valores da democracia e do estado de direito estão na matriz genética da política externa do regime democrático. (Teixeira, 2011: 284-286)

Foi, como se viu, este *quinto elemento* que se nos afigurou como potencial fonte de *soft power*. Tentámos demonstrar a genuína posição do país relativamente a estes

valores. Não defende no exterior nada que não tente aplicar nas suas políticas internas. Como salientou Joseph Nye: “*Domestic or foreign policies that appear to be hypocritical, arrogant, indifferent to the opinions of others, or based on a narrow approach to national interests can undermine soft power.*” (Nye, 2004: 14) Julgamos ter ficado demonstrado que não é o caso português. Além disso, numa primeira abordagem, esta visão representa um afastamento da linha realista, que aceita a invocação dos valores apenas enquanto coincidentes com o interesse nacional.

Para todos os efeitos, o *soft power* não é um conceito isento de controvérsia. Assumiu-se aqui como indiscutível apenas o texto de Severiano Teixeira. Não o conceito de *soft power*, cuja validade e, sobretudo, a exequibilidade, merecem ser debatidas e sobre o qual se tecerão algumas considerações.

À luz dos recursos de *soft power* enunciados por Nye, verificou-se que, em face dos novos elementos constitutivos do modelo democrático da sua política externa, apontados por Severiano Teixeira, nomeadamente o quinto elemento, a política externa de valores, Portugal, sobretudo a partir da integração europeia, adquiriu e consolidou consideráveis recursos de *soft power*.

Sendo, na era da informação globalizada, como referiu Adriano Moreira, praticamente inexistente a fronteira entre política interna e política externa, verifica-se que, em Portugal, no período em análise, existiu uma perfeita correspondência entre a narrativa externa e as políticas desenvolvidas internamente.

Assim, a resposta à pergunta de investigação apresentada (“Em que medida os avanços verificados em matéria de aprofundamento dos valores democráticos em Portugal, no quadro de um conceito alargado de democracia (...) se traduziram em projecção de *soft power*?”) terá de ser repartida em duas partes, correspondentes a duas questões distintas: a) os recursos de *soft power* e b) a conversão desses recursos em poder para atingir os resultados pretendidos.

Quanto à primeira parte, a resposta é: sim. Portugal adquiriu esses recursos, ganhou respeitabilidade no plano internacional, onde se tornou um actor credível e com autoridade moral.

A resposta à segunda questão é mais complexa.

A primeira dificuldade prende-se com a essência do próprio conceito: a atracção. Nas palavras do seu criador, “*Simply put in behavioral terms soft power is attractive power.*” (Nye, 2004: 6)

Ora, o conceito de poder, como se viu na Parte I, é, já de si, extremamente esquivo. Adoptou-se a complexa concepção de *poder como relação*, de Foucault, que tem como um dos elementos centrais a produção de um *saber*, do qual decorre o sentido de obediência e a adesão voluntária a valores, que são, neste caso, os da democracia, do estado de direito e dos direitos humanos, estando também presente o elemento atracção, pelo menos nas relações de poder dentro de cada sociedade. Adicionar-lhe, no âmbito do poder nacional, a volatilidade dos mecanismos da atracção, parece conferir-lhe um grau de maior incerteza. É certo, e convém não esquecer, que Joseph Nye identificou uma nova face do poder, preexistente mas não conceptualizada, não deixando de valorizar os recursos militares e económicos. Apenas refere que ignorar os três é um erro. *Soft power* e *hard power* são complementares. Em certos contextos, o primeiro pode ser usado como alternativa.

No entanto, o conceito tem merecido uma entusiástica atenção, sobretudo em países que, como Portugal, não são detentores dos tradicionais recursos do poder, e que tendem a interpretá-lo como tudo o que não é tangível. No caso português, a concepção mais difundida tem assentado num discurso de identificação com a cultura e com a língua.

Convém, ainda, referir que a atracção varia de agente para agente. O que é atractivo para uns não o é para outros. Ou seja, contrariamente ao poder militar e económico, válido e com capacidade de imposição em qualquer ponto do globo, o *soft power* não é algo que tenha uma aplicabilidade universal. Não é uma noção universalista.

Esta volatilidade torna difícil a definição de estratégias nas relações internacionais, com base na capacidade de atracção. Num dado momento, Nye chega a sugerir que os recursos de *soft power* são todos aqueles que possam produzir atracção. (“*In terms of resources, soft power resources are the assets that produce (such) attraction.*” — Nye, 2004: 6)

Donde, a segunda grande dificuldade reside já não tanto no patamar da

conceptualização, mas antes na sua aplicação; no *como* do *soft power*. No que concerne ao modelo natural de atracção; ser um exemplo que outros espontaneamente seguem, é exigido pouco esforço. O mesmo não se passa no processo de construção de uma imagem que produza atracção.

Para produzir efeitos, a projecção de *soft power* pode ser feita de forma directa, no contacto entre líderes, que “podem ser atraídos e persuadidos pela benignidade, competência e carisma de outros líderes”, ou indirecta, a mais comum, cada vez mais importante e decisiva, através da *sedução* dos públicos e de terceiros que, por sua vez, afectam os líderes de outros países. (Nye, 2012: 116-117)

Em suma, o *soft power* de um Estado pode, em certa medida, ser comparável à noção de *carisma*, esse dom que uns têm e outros não, sem que se consiga, com rigor, saber o que isso seja, e de que, no campo da *atração pelo exemplo*, são paradigmáticos os casos de líderes como Gandhi ou Mandela. No fundo, existe neste conceito uma certa *personificação* da entidade Estado. São-lhe atribuídas características geralmente próprias das pessoas. Mas, de resto, esse é um elemento que está, de igual modo, na génese biológica do poder enquanto força.

Por outro lado, o facto de Portugal ter, até aqui, detido recursos de *soft power*, não significa que estes lhe tenham conferido poder. Dada a subjectividade do fenómeno da atracção, essa incapacidade para converter recursos em poder poderá nem sequer ser imputável à acção dos governos. Portugal poderá, tão simplesmente, não ser visto “de fora” como um país atraente. Para tal contribui também, e muito, a forma como Portugal é visto “de dentro”, como referiu Adelino Maltez (“*se não gostarmos de nós, quem gostará?*”).

Numa entrevista concedida ao Diário Económico, em Março de 2012, quando questionado sobre se, no caso português, “A Língua é uma ferramenta poderosa?”, Joseph Nye respondeu: “Portugal deve usar o *soft power* da sua Língua e cultura para desenvolver relações com o Brasil e com os outros países africanos de língua oficial portuguesa. O Brasil teve um progresso económico e político impressionante nas últimas décadas, e Portugal deverá beneficiar das ligações históricas e linguísticas.” (Nye, 2012) Sobre a questão dos valores políticos, nem uma referência. Admite-se a hipótese de a resposta ter sido condicionada pela limitação da pergunta, norteadas por

uma ideia preconcebida de *soft power*, da qual aqui, oportunamente, nos demarcámos.

Ora, voltando à questão da língua, em nosso entender, um poder dependente das *performances* de outros não é um poder próprio e, em termos de poder nacional, não se vê como possa ser contabilizado.

Recorrendo à metáfora da luz que emana da *cidade na colina*, a luz portuguesa seria mero reflexo do brilho do Brasil. A lua e o sol.

Estas reflexões conduziram à conclusão a que chegámos sobre o *soft power* português. A resposta à segunda parte da questão é: não. O aprofundamento dos valores democráticos em Portugal não se traduziu em projecção de *soft power*. Dito de outro modo, Portugal não converteu os seus recursos de *soft power* em poder, no sentido de ser um exemplo que outros queiram seguir. Na melhor das hipóteses, poder-se-ia responder que não é possível determiná-lo, porque são imperceptíveis os *feed-backs* da opinião pública mundial às mudanças do Portugal democrático. Esta realidade pode decorrer do facto de o êxito da integração do *soft power* numa estratégia governamental se encontrar mais no controlo do *alvo*; na sua percepção dos factos, do que costuma ser o caso com o *hard power*. (Nye, 2012: 105) A isto acresce a sua elevada dependência da sociedade civil, veículo natural da cultura e dos valores, acompanhada, assim, por um menor controlo estatal. Finalmente, os resultados não são imediatos. A imagem que o país tem junto da opinião pública estrangeira só poderia, em último caso, ser aferida a partir de inquéritos de opinião, ou por uma avaliação *a posteriori*, levada a cabo por historiadores, sociólogos e politólogos.

A ideia que se tem *a priori* é que, no panorama mundial, Portugal, isoladamente considerado, é irrelevante em matéria de atracção. A percepção no contacto com estrangeiros, pela observação dos conteúdos dos jornais e noticiários das televisões de todo o mundo, pela informação veiculada na internet, é a de que Portugal é um país desconhecido (“*só se admira aquilo que se conhece*”).

Não se ignora a imagem do país enquanto destino turístico de qualidade, e da atracção exercida pela sua natureza e património. O turismo pode ser uma fonte importante de *soft power*, e Portugal tem nesse sector uma imagem muito positiva, mas nem sempre apresentada de forma muito convincente.

A título de exemplo, Portugal surge como uma potencial *Califórnia da Europa*

na revista Monocle, de Dezembro 2011/Janeiro 2012. No seu “*Our 2011/2012 soft power survey*”, Portugal é classificado em 25º lugar, num conjunto de 30 países em que a Grécia surge em último. De acordo com este relatório, Portugal “podia imitar a Califórnia...é pena que o estado ibérico não tenha dinheiro para o fazer.” O texto refere ainda “as praias, os vinhos, e uma população que fala melhor inglês do que os países vizinhos, e defende que, se o soubermos fazer, temos espaço para desenvolver “mini Silicon Valley clusters” e estúdios de cinema para aproveitar clima e paisagem. E termina lamentando que o Instituto Camões tenha que trabalhar com um orçamento de apenas 15 milhões de euros. Dito isto, estamos à frente de países como Israel, Índia, Rússia, República Checa.” (Coelho, 2011). É a conclusão da revista, que a jornalista do jornal Público, Alexandra Prado Coelho, descreve no seu blogue *mais olhos que barriga*. É pouco entusiasmante a descrição, e mesmo que se questionasse a credibilidade da publicação, é a imagem que, entretanto, do país se difunde: um país com potencialidades, mas incapaz de aproveitar os seus recursos. Acrescente-se que, mais uma vez, nada se diz, em matéria de *soft power*, sobre os avanços do seu modelo democrático e dos valores em que assenta a sua política externa.

Em termos estritamente políticos, a política externa de valores e sua materialização nas missões internacionais de paz, nas organizações internacionais de que o país faz parte, no seu apoio público ao desenvolvimento, enfim, na sua relação com outros, é conhecida, e reconhecida, pelos nossos parceiros. Mas não tem impacto na opinião pública, onde a imagem de Portugal está diluída na identidade das organizações (ONU, OTAN, UE).

Seja como for, o nosso entendimento é o de que a *autoridade moral* que decorre do *exemplo* tem já sido uma das matrizes da diplomacia portuguesa nos *fora* internacionais. Portugal é respeitado e detém algum poder negocial. É já tradição do modelo democrático da política externa portuguesa o exercício do *poder com*, em vez do *poder sobre*. Este não é um facto novo e resulta também da própria limitação de recursos materiais do país.

Neste sentido, poder-se-ia concluir que a aquisição de recursos de *soft power* não se converteu em atracção, mas fortaleceu a sua posição internacional com capacidades de persuasão assentes na *boa conduta* do país, o que seria já um grau apreciável de *soft*

power, sobretudo no quadro multilateral; no *trabalho com outros*. Todavia, a acepção de *soft power* do autor não se confina à diplomacia tradicional.

De facto, na linha de pensamento de Joseph Nye, “*A country may obtain the outcomes it wants in world politics because other countries — admiring its values, emulating its example, aspiring to its level of prosperity and openness — want to follow it.*” (Nye, 2004: 5) No caso português, os valores culturais e políticos correspondem às aspirações de muitos países e povos do mundo. Os seus níveis de prosperidade e abertura já não apresentam igual valor atractivo, pelo que se conclui que a democracia é a base de um modelo, mas o que de facto atrai as pessoas são os níveis de bem-estar e de prosperidade que, em última análise, assentam nos recursos materiais.

Neste sentido, ao longo desta investigação foi sendo amadurecida a convicção de que o *soft power* está muito associado ao nível de prosperidade de uma sociedade. Não será por acaso que Joseph Nye salienta que o *soft power* não está *exclusivamente* ao alcance de grandes potências como os EUA, em função dos quais o conceito foi elaborado. É porque se trata de uma possibilidade estratégica eminentemente norte-americana e, quando muito da Europa, enquanto região rica e integrada num projecto comum, ou de países com a dimensão do Canadá ou da Austrália. Das democracias mais prósperas e avançadas do mundo.

Do mesmo modo, quando Nye descreve o *soft power* como forma de obter os resultados pretendidos através da atracção e da persuasão, em vez do recurso às ameaças militares, pagamentos e sanções económicas, está implicitamente a expressar uma proposta de conduta para Estados com capacidade para impor a sua vontade pela força. O *soft power* é simplesmente um meio menos oneroso de exercício do poder.

Com efeito, ao afirmar que pequenos Estados podem igualmente exercer *soft power*, Nye dá o exemplo da Noruega, país de pequena dimensão, mas com elevado nível de desenvolvimento, com o maior IDH do mundo, com uma política externa direccionada para o apoio ao desenvolvimento e membro da OTAN. (Nye, 2012: 42; 234) Sobre a Noruega, o escritor Jan Kjaerstad, num artigo publicado no jornal *Aftenposten*, de Oslo, manifesta uma visão pessimista face à obsessão pelo crescimento económico, que, segundo ele, está a transformar a sociedade numa empresa, e classificando mesmo o seu país com a designação de “Noruega SA.” (Kjaerstad, 2013)

Parece, igualmente, estar na observação de Nye implícita a ideia de que a incapacidade económica é um claro obstáculo ao desenvolvimento de uma política de *soft power* (“*a democracia é cara*”). Neste mesmo sentido aponta a declaração de que “Os recursos básicos incluem cultura, valores, políticas legítimas, um modelo doméstico positivo, uma economia próspera e forças armadas competentes.” (Nye, 2012: 122)

Por outro lado, os valores democráticos são, na lógica do *soft power*, importantes em virtude do crescente número de Estados democráticos, que são já maioritários, sendo amplos os espaços onde esta *face do poder* pode ser usada. Existem, neste ponto, elementos de *realpolitik*.

Por seu turno, a utilização de instrumentos como a diplomacia pública podem produzir profícuos resultados junto das populações submetidas a regimes autoritários e, a seu tempo, contribuir para a democratização desses regimes. Mas, mais uma vez, trata-se de mecanismos de exercício do poder. Joseph Nye diz que *a propaganda não é o caminho*, mas parece legítimo admitir que, em termos práticos, não é muito clara a definição de uma fronteira entre *diplomacia pública* e *propaganda*. Perceber onde acaba uma e começa a outra. E, de certo modo, não é seguro afirmar que, em muitos casos, não haja mesmo tentativas subtis de manipulação na diplomacia pública.

Acresce que pode ser difícil atrair para a democracia regimes autoritários e as elites que os suportam e deles dependem. Mas já não o é em relação aos cidadãos desses países. A democracia promove-se a si própria (“*o efeito contágio*”).

Na perspectiva altruísta de Amartya Sen, como foi atrás referido, a democracia exerce uma enorme atracção sobre as pessoas. Nesse sentido, se despida da sua lógica estritamente política, que é a do Poder, a ideia de Nye não é nova. Da mesma forma, a ideia da *paz democrática* remonta ao século XVIII, e a filosofia dos *projectistas da paz perpétua*, donde sobressai a figura de Kant, tem como elemento central uma vontade genuína de cooperação e de apaziguamento, baseada na tríade *governo democrático, mercado livre e lei internacional*. Quer-se com isto dizer que, à partida, independentemente de qualquer estratégia de política externa, a democracia, por si mesma, é um factor de atracção desde há, pelo menos, duzentos anos. Na sua conexão íntima com a ideia de justiça, pode inclusivamente afirmar-se que é procurada mesmo antes da sua teorização.

Por outro lado, a cooperação deve figurar como um imperativo moral da *sociedade de risco* em que vivemos. As alterações climáticas, o crescimento demográfico e a escassez de alimentos, o narcotráfico, o cibercrime, o terrorismo transnacional, etc., devem ser encarados numa perspectiva humanista e colocados como questões de segurança colectiva, tendo em vista uma cooperação honesta para alcançar objectivos comuns, e não numa lógica de poder.

Daqui decorre outra questão. A promoção da democracia e dos direitos humanos é um bem em si mesmo, pelo que a sua aplicação enquanto defesa de um interesse nacional específico afigura-se ser contraditória com a essência do *soft power*, assente na credibilidade que advém da genuinidade dos valores defendidos.

O próprio Joseph Nye aparentemente incorre nesse aspecto contraditório de difícil resolução: por um lado, o *soft power* é uma *segunda face do poder* a que um Estado pode recorrer para atingir os resultados desejados, de acordo com aquilo que são os seus interesses legítimos, e, por outro, a ideia, no exterior, de que os valores inscritos na respectiva cultura possam ser usados como instrumento ao serviço dos seus interesses *egoístas* pode minar a eficácia do *soft power*.

A mesma aparente contradição parece emergir nalguns trechos de *O Futuro do Poder*. Na página 105 da 1ª edição portuguesa, o autor afirma: “O *soft power* depende da credibilidade e quando os governos são vistos como sendo manipuladores e a informação é associada à propaganda, a credibilidade fica destruída.” (Nye, 2012: 105), para logo a seguir, na página 123, no ponto *Como funciona o soft power*, dizer que “A conversão de recursos e ferramentas de *soft power* em resultados exige a capacidade crítica de criar no alvo a percepção de qualidades como benignidade, competência e carisma. A percepção pode ser falsa (como acontece com alguma propaganda), mas o que interessa é se o alvo acredita nela e se reage de forma positiva ou negativa.” (*idem*: 123)

É, pois, na sua aplicação que o *soft power* levanta muitas dúvidas. Como conceito, é rapidamente apreensível e, ética e moralmente, do ponto de vista do mundo ocidental, facilmente aceitável. Mas as políticas são avaliadas pelos seus resultados e pelos meios usados para os alcançar. Não pelas intenções.

Existem, com efeito, diversas componentes que tornam a conversão de recursos em resultados extremamente complexa. Para já, os resultados, positivos ou negativos, dependem, em primeiro lugar, do alvo e do contexto (*idem*: 123). Colocar o *alvo* no centro da estratégia pode ser interpretado como tendo este mais poder, ou pelo menos ser mais determinante no processo, do que o Estado que sobre ele o pretende exercer. Em última análise, é ao alvo que compete decidir se adere ou não à prossecução dos objectivos propostos (“*só se pode exercer atracção sobre quem se sente atraído por nós*”). Claro que a qualidade das estratégias é determinante, mas não há dúvida de que existe aqui alguma inversão da lógica do poder. A própria definição de uma estratégia de *soft power* não deixa de assumir alguns contornos de manipulação. A habilidade consiste na subtilidade e na capacidade de moldar as preferências dos outros, sem que disso se apercebam. Na era da informação, a arma mais poderosa é a própria informação.

Não se pretende fazer qualquer juízo de valor sobre o conceito. O *soft power* não é bom nem é mau. É apresentado como uma forma de poder. Os aspectos que temos vindo a abordar demonstram o que Nye tem reiteradamente afirmado: o *soft power* não é incompatível com a perspectiva realista das relações internacionais.

Em suma, fruto destas reflexões, podem numa primeira fase aferir-se quatro conclusões sobre o conceito de *soft power*:

1. Numa primeira abordagem, o *soft power* aparenta configurar uma noção idealista de poder, orientada para a cooperação, co-optando outros para valores partilhados e para a justiça e dever de contribuir para o alcance desses valores.
2. Numa análise mais aprofundada, verifica-se tratar-se de uma estratégia alternativa ao *hard power*, mas perseguindo os mesmos fins: obter os resultados desejados, no que não difere muito da linha realista.
3. Isoladamente, os recursos de *soft power* não se convertem em poder. O *soft power* é uma estratégia de poder adequada à era da informação, mas cuja eficácia resulta de uma base de apoio sólida que só os recursos materiais podem garantir.
4. A eficácia do poder num mundo globalizado resulta da conjugação dos três

recursos: recursos intangíveis, militares e económicos, naquilo que o autor denomina como *smart power*.

Convém, neste ponto, contextualizar o conceito no quadro do período histórico em que surgiu (1990). Com o fim da Guerra Fria, Nye levanta uma questão pertinente sobre a natureza da nova ordem mundial: “Poder sobre quem?” O autor, à semelhança de Francis Fukuyama, anteviu uma nova era, marcada pela vitória do modelo liberal e, observando os aspectos mutantes do poder (“*changing nature of power*”), cujos recursos vão variando ao longo da História, sugeriu uma mudança de estratégia da política externa dos EUA, baseada na cooperação e atraindo outros países para a *bondade* dos seus valores e propósitos, em vez de os coagir. (Nye, 1990) Entrar-se-ia numa nova era em que a globalização da informação, do conhecimento e dos valores da democracia, permitiria o *poder à distância*. As armas seriam o controlo das tecnologias de informação e o desenvolvimento de estratégias de atracção,

O que se afigura ser mais ininteligível numa perspectiva realista é a existência de um poder intangível que, em certo sentido, gravita em torno de noções com elevado grau de abstracção. Daí a importância que damos à seguinte passagem da obra *Soft Power*, de 2004, que nos fez chegar àquele que se nos revelou ser um elemento central do conceito, a que resolvemos chamar o *efeito mão invisível*:

“*Much as Adam Smith observed that people are led by an invisible hand when making decisions in a free market, our decisions in the marketplace of ideas are often shaped by soft power — an intangible attraction that persuades us to go along with others purposes without any explicit threat or exchange taking place*” (Nye, 2004: 7)

Este *efeito mão invisível* traduz-se numa certa liberalização da política externa, uma vez que decorre mais da acção da sociedade civil do que das políticas dos governos, escapando, como é natural, ao seu controlo. Um país torna-se atraente onde, por factores nem sempre bem determináveis, acontecer tornar-se. Pode, ainda, ter poder de atracção junto de países que não integram as suas prioridades estratégicas, assim como, inversamente, provocar rejeição junto daqueles que correspondem aos alvos da sua política externa. Sobretudo na sua forma indirecta, depende, em suma, da habilidade com que se promove no exterior. Note-se que a própria ideia de *alvo* está associada à de *público-alvo* utilizada por qualquer empresa na promoção dos seus produtos. A que

acresce a proposta de *inquéritos de opinião* para avaliação dos alvos: os públicos dos países sobre quem se quer, ou mais facilmente se pode, exercer atracção (Nye, 2012: 117), que passariam a ser tratados como *audiências*. A par disso, são já criados *rankings* mundiais de *soft power*, em muitos aspectos semelhantes aos *ratings* produzidos pelas agências de notação financeira.

O *soft power* surge, deste modo, como um poder disperso, difuso e institucionalmente descentralizado. É um poder *à solta*. É o *mercado das ideias* a funcionar. Não conquista territórios, mas conquista as mentes. E conquistando as mentes, domina os territórios.

Aceitando esta óptica, uma nova e central conclusão a que se poderia chegar é que o *soft power* é um conceito a) *idealista*, na invocação de ideias e valores; b) *realista*, no pragmatismo e nos objectivos e c) *neoliberal*, ao converter ideias e valores em produtos.

Relativamente aos EUA, Joseph Nye declara: “*From Hollywood to higher education, civil society does far more to present the United States to other peoples than the government does. Hollywood often portrays consumerism, sex and violence, but it also promotes values of individualism, upward mobility and freedom (including for women)*”. (Nye, 2003)

Este novo elemento da Política Externa parece ser, então, a base de uma estratégia mais subliminar que o *soft power*, voluntária ou involuntariamente, oculta. O controlo governamental sobre a livre exportação dos valores que acompanham a cultura popular pode ser contraproducente. A apropriação pelos governos dessas manifestações transmitem nos outros a ideia de propaganda, podendo provocar rejeição. Tentar controlá-las, quando projectam uma imagem negativa do país, tem um efeito ainda pior, por se apresentar como censura e logo contrária ao princípio da liberdade de expressão.

Também entendemos que não compete ao Estado impor qualquer tipo de limitações às actividades culturais ou recorrer a elas para fins propagandísticos (o seu apoio a estas já é matéria para outro debate). Mas foi Nye quem colocou a cultura como recurso fundamental da política externa contemporânea. Ora, não seria paradoxal aceitar uma estratégia do poder nacional cujo primeiro inibidor é o próprio governo da nação?

Criado este cenário, no âmbito das políticas governamentais, não seria exagero afirmar que os agentes diplomáticos tradicionais seriam requalificados como autênticos agentes de *marketing*. Como o próprio Nye apontou no capítulo respeitante à diplomacia pública, na era da informação, é vencedor o Estado que apresentar a melhor narrativa. Chegados a este ponto, e, aqui sim, emitindo um juízo de valor, poderíamos estar perante a consagração do *Estado espectáculo*, ou *teatrocracia* (Almeida1, 2003: 61), devidamente sustentado por gabinetes de assessoria vocacionados para a criação e manutenção de uma imagem externa, incluindo órgãos de comunicação e serviços de espionagem. (Nye, 2012: 122) Não diremos que esta intenção foi o *leit motiv* subjacente à criação do conceito. Mas, como em todos os processos de criação, muitas vezes, a coisa criada liberta-se do seu criador.

Sobre este assunto, a partir da posição inicialmente adoptada neste trabalho, afirmamos que uma coisa é a realidade da globalização, onde as relações de poder, como referiu Ulrich Beck, se desenrolam em duas arenas: a da política externa, em que os actores centrais são os Estados, e uma outra em que este disputa o poder com actores não estatais, outra coisa é o Estado adoptar uma estratégia empresarial nessa competição, em pé de igualdade com agentes privados (“*a privatização do mundo*”).

Neste mesmo sentido, aponta a observação de Maria Regina Flor e Almeida de que, “Mais do que considerações de tipos normativos e de substância, são imperativos de eficácia do discurso que regem o exercício da diplomacia pública, sendo certo que a mesma se trata de «construir» e «vender» uma imagem positiva e aliciante de um novo «produto» que, neste caso, é o próprio Estado e o que se lhe encontra associado, em ordem a realizar os seus interesses e influenciar a opinião pública internacional.” (Almeida1, 2003: 64)

Para todos os efeitos, parece-nos bem claro que o conceito de *soft power* foi desenvolvido a partir da realidade norte-americana, cujas idiossincrasias não encontram equivalente no mundo.

A maior fonte de *soft power* é, portando, a população de um país e a imagem que ela transmite da sua comunidade.

Isto é verdade nos EUA e em Portugal. Referimos anteriormente que, mercê os avanços verificados ao nível da formação, da educação, sobretudo no ensino superior,

em Portugal, a ideia da democracia e dos seus valores encontrou um ambiente favorável à sua disseminação. A sociedade aberta é indissociável do conhecimento.

Para conclusão do presente trabalho, confirma-se que os valores políticos que estiveram na base da criação de uma política externa de valores (*outputs*) em Portugal são as principais fontes de *soft power*, mas não permitem ainda determinar se se traduziram nalguma forma de poder (*inputs*). Este é um processo assente em relações duradouras de confiança, cujos resultados não são imediatos. A impressão que temos — já referida — é a de que não. Portugal tornou-se um país mais atractivo, mas, apesar dos notáveis avanços das duas últimas décadas, sobretudo no plano dos direitos e das liberdades, nos espaços onde está inserido, os mais desenvolvidos do mundo, encontra-se entre os países com piores *performances* em matéria de desenvolvimento, mesmo em indicadores directamente conectados com o conteúdo da democracia, como é o caso da equidade, base da ideia de justiça de Rawls. A sua atracção fora desses espaços decorre exactamente mais dos espaços (UE, OTAN, OCDE) do que das qualidades intrínsecas do país (“*a periferia do centro*”).

Assim, considerando como válida a noção de *soft power* nos termos em que é apresentada, à pergunta que se poderá sempre colocar sobre por que não conseguiu Portugal converter os factores de atracção em resultados, a resposta poderá ir — e o mais seguro é que vá — dar à questão de sempre: o desenvolvimento económico. Portugal não teve capacidade económica para criar *soft power*. O *soft power* é um luxo a que pouquíssimas nações podem aspirar, mesmo tendo os recursos básicos, como é o caso português.

Porém, e finalmente, numa perspectiva mais céptica, considera-se matéria importante para outro estudo, mais avançado, questionar a validade do próprio conceito. É que, malgrado todos os constrangimentos de natureza económica, se, em última instância, *valores políticos* e *políticas legítimas* viessem a nortear o exercício do poder nas relações internacionais, entrar-se-ia no campo do *idealismo*, que o próprio autor afirma negar, e que não andaria muito longe do *optimismo* há vinte anos anunciado em *O Fim da História e o Último Homem*, no mesmo contexto em que Nye publicamente utilizou, pela primeira vez, a expressão, num artigo da revista *Foreign Policy* (1990).

Ficou esclarecido que essa não é a visão de Nye. Pode parecer conceptualmente idealista, mas, nas finalidades e nos meios, o *soft power* afirma-se pelo pragmatismo. Ora, invocar valores para defender interesses insere-se mais na linha realista, pelo que o *soft power* pode acabar por não ser nem a defesa de uma coisa, nem de outra. Valores e interesses são termos que se podem anular, sempre que o interesse nacional esteja em causa. Há, ainda, o risco de ser usado com recurso à *hipocrisia* e à *manipulação* que o autor começa por condenar. A ideia que perpassa é a de que se pretendeu criar um modelo de actuação inspirado numa tendência observável (a disseminação da democracia liberal), mas, ao mesmo tempo, dotá-lo de instrumentos credíveis e exequíveis, que são os mecanismos próximos do *marketing* empresarial, complementados por políticas estatais no plano “da diplomacia, da diplomacia pública, de programas de intercâmbio, programas de assistência, programas de formação e vários outras medidas.” (Nye, 2012: 122) Agrada aos idealistas, pela via da cooperação, e tenta obter a aprovação dos realistas, pela via da eficácia na obtenção de resultados.

E as críticas podem provir de ambos os lados: para os idealistas, seria uma forma camuflada de *realpolitik*; para os realistas, uma ideia sem fundamento porque, se não for tangível, simplesmente não é poder.

A lógica inscrita na tese da “*changing nature of power*”, após a Guerra Fria, aparenta consubstanciar-se aqui na própria alteração da essência do Estado no mundo globalizado, que poderia ser confundida com a perspectiva *transformacionalista* da globalização. Nye apresenta uma doutrina que combina elementos da tendência *transformacionalista* com outros vincadamente *hiperglobalizadores*. (vd. Giddens, 2010: 60)

Entretanto, entre 1990 e 2004, ano em que é publicada a obra *Soft Power, The means to success in world politics*, muito mudou no mundo, mas sobretudo nos EUA, que, em 2001, assistiram a um ataque terrorista de dimensões inéditas. Nunca, desde Pearl Harbour, os EUA tinham sido atacados no seu território. Será o *soft power* um meio mais eficaz no combate ao terrorismo? (“*a água que apaga o fogo?*”). Numa perspectiva de longa duração, admite-se que possa vir a ser. Mas, em termos imediatos, há pessoas a morrer.

Acresce que a teoria do *soft power* carece de exemplos concretos que a validem, ou que, pelo menos, a tornem mais clara, enquanto possibilidade de se converter valores e cultura em poder, exactamente porque os seus resultados, como o próprio Nye argumenta, levam tempo a manifestar-se. Falta-lhe o elemento *longa duração*. E o *poder com* é uma mera possibilidade estratégica que deve ser analisada casuisticamente.

Contudo, as recentes revoltas populares no Brasil, na Turquia e as da Primavera Árabe, aparentam ser fenómenos sociais directamente relacionados com a emergência de novas classes médias, com instrução, domínio das tecnologias de informação e vontade de intervenção política. A modernidade, ou, talvez com mais propriedade, a hiper-modernidade (Lipovetsky, 2011), tende a conquistar terreno. E, com ela, a democracia. São fenómenos que emergem da sociedade civil e produzem atracção. Neste aspecto, a História recente parece dar alguma razão a Nye, no sentido em que não só confirma a dinâmica de atracção do modelo democrático, como também demonstra a potencial eficácia da via indirecta para alterar comportamentos de outros Estados, ainda que nos casos em apreço as revoltas tenham sido espontâneas e tido motivações internas. Mas, reitera-se, não é, de todo, um fenómeno novo. Desde a Revolução Francesa que se verifica esta tendência reivindicativa da *burguesia*, e cedo se verificou o poder de atracção da democracia.

Todavia, a democratização pode levar ao apaziguamento nas relações internacionais, mas não necessariamente à aquisição de poder. Além de que, pensando nos EUA, a adesão à democracia liberal não é sinónimo de adesão aos valores norte-americanos. *Democratização* não significa *americanização*.

Além disso, nos casos mais recentes, não estamos ainda perante uma realidade estrutural que permita definir modelos de carácter duradouro. Conforme refere Fukuyama sobre estas revoltas, “Se é verdade que, na maioria dos casos, são os recém-chegados às classes médias que lideram os protestos, revoltas e, ocasionalmente, revoluções, raramente conseguem sozinhos induzir mudanças políticas de longo prazo.” (Fukuyama, 2013)

Por enquanto, o que os factos revelam é a manutenção de uma ordem baseada no tradicional *hard power*, ainda que este possa, muitas vezes, assumir um rosto *soft*.

Além disso, não tem sido também em nome de ideias e valores que as guerras têm sido feitas?

A não tradução dos recursos em resultados pode derivar dos motivos invocados por Joseph Nye, mas, assumindo uma posição mais próxima do *realismo* tradicional, não seria impertinente questionar se, mesmo aceitando conceptualmente o *soft power*, ele é, de facto, poder.

FIM

BIBLIOGRAFIA

LIVROS

ALMEIDA2, Políbio F.A.Valente de (1990), *Do Poder do Pequeno Estado. Enquadramento Geopolítico da Hierarquia das Potências*, Lisboa, Instituto de Relações Internacionais, ISCSP.

ARBLASTER, Anthony (1988), *a democracia*, Lisboa, Editorial Estampa.

ARON, Raymond (2009), *Clauzewitz*, Lisboa, Esfera do Caos.

BECK, Ulrich (1999), *O que é a Globalização? Equívocos do globalismo, respostas à globalização*, S. Paulo, Paz e Terra.

CORREIA, Pedro de Pezarat (2010), *Manual de Geopolítica e Geoestratégia*, Volume I (Conceitos, Teorias, Doutrinas), Coimbra. Almedina – CES.

CRAVINHO, João Gomes (2010), *Visões do Mundo. As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*, Lisboa, Imprensa das Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 3ª Ed. (reimpressão).

DAHL, Robert (1989), *Democracy and its critics*, Yale University.

DOUGHERTY, James E. e **PFALTZGRAFF**, Robert L. (Jr.), (2011) *Relações Internacionais. As Teorias em Confronto*, 2ª Ed. Lisboa, Gradiva.

DUVERGER, Maurice (1981), *Ciência Política. Teoria e Método*, Rio de Janeiro, Zahar, 3ª Ed.

FERNANDES, José Pedro Teixeira (2011), *Teorias das Relações Internacionais – Da Abordagem Clássica ao Debate pós-Positivista*, 2ª Ed., Coimbra, Almedina.

FOUCAULT, Michel (2002), *Em Defesa da Sociedade*, São Paulo, Martins Fontes Ed.

FOUCAULT, Michel (2007), *Microfísica do Poder*; Rio de Janeiro, Graal, 23^a ed.

FREIRE, Maria Raquel e **VINHA**, Luís da (2011), in **FREIRE**, Maria Raquel (Coord.) *Política Externa. As Relações Internacionais em Mudança*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 13-53

FRIEDMAN, Thomas L. (2010), *O Mundo é Plano*, Lisboa, Actual Editora, 10^a Edição.

FUKUYAMA, Francis (1993), *O Fim da História e o Último Homem*, Lisboa, Gradiva

GIDDENS, Anthony (2010), *Sociologia*, Lisboa, F.C.Gulbenkian, 8^aEd.

GALVÃO, Pedro (2008), in **ROSAS**, João Cardoso (org.) *Manual de Filosofia Política*, , Coimbra, Almedina, pp. 15-33

HUNTINGTON, Samuel (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press.

HILL, Christopher (2011), *Foreign Policy Analysis*, in Badie, Bertrand, Berg-Schlosser, Dirk and Morlino, Leonardo (eds.), *International Encyclopedia of Political Sciences*, vol.3, Thousand Oaks, SAGE Publications, pp. 916-928

HOLSTI, Karl J. (1994), *International Politics. A Framework for Analysis.*, Londres, Prentice Hall, pp. 250-288

KAGAN, Robert (2009), *O Regresso da História e o Fim dos Sonhos*, Alfragide, Casa das Letras.

KUKATHAS, Chandran e **PETTIT**, Philip (2005), *Rawls – Uma Teoria da Justiça e os seus críticos*, Lisboa, Gradiva.

LEIBHOLZ, Gerhard (1974), *O pensamento democrático como princípio estruturador na vida dos povos europeus*, Coimbra, Atlântida Editora.

LIPOVETSKY, Gilles (2011), in **CHARLES**, Sébastien, *Os Tempos Hipermodernos*, Lisboa, Edições 70.

MACHETE, Rui Chancerelle de, e **VICENTE**, António Luís (2010), *Língua e Cultura na Política Externa Portuguesa – O caso dos Estados Unidos da América*, Lisboa, Fundação Luso-Americana.

MALTEZ, José Adelino (1991/1992), *Princípios Gerais de Direito. Uma Perspetiva Politológica*, Tomo I, Lisboa, ISCSP.

MOREIRA, Adriano (1989), *Ciência Política*, Coimbra, Almedina.

MINTZ, Alex e **DeROUEN** Karl (Jr.) (2010), *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge University Press.

NYE, Joseph S. (Jr.) (2004), *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, PublicAffairs, New York.

NYE, Joseph S. (Jr.) (2012), *O Futuro do Poder*, Círculo de Leitores.

PALMA, Elisabete Cortes (2006), *Cultura, Desenvolvimento e Política Externa*, Lisboa, Coleção Biblioteca Diplomática, Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros.

RACHMAN, Gideon (2011), *O Mundo de Soma Zero*, Lisboa, Quetzal.

RAWLS, John (1993), *Uma Teoria da Justiça*, Lisboa, Presença.

ROSA, Maria João Valente e **CHITAS**, Paulo (2010), *Portugal: Os Números*, Lisboa, FFMS.

ROSAS, João Cardoso (2008), in **ROSAS**, João Cardoso (org.) *Manual de Filosofia Política*, Coimbra, Almedina, pp. 36-66

SEN, Amartya (2010), *A Ideia de Justiça*, Coimbra, Almedina.

SOROMENHO-MARQUES, Viriato (1998), *O Futuro Frágil*, Mem Martins, Pub. Europa-América.

TEIXEIRA, Nuno Severiano (2011), in **FREIRE**, Maria Raquel (Coord.) *Política Externa. As Relações Internacionais em Mudança*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 279-286

TELO, António José (2008), *História Contemporânea de Portugal — Do 25 de Abril à Actualidade*, Vol. II, Capítulo VIII, *Portugal e o Mundo*, Lisboa, Editorial Presença, pp. 147-272

WALTZ, Kenneth N. (1979), *Theory of International Politics*, New York, McGraw – Hill, 1st Ed.

WALTZ, Kenneth N. (2011), *Teoria das Relações Internacionais*, Lisboa, Gradiva.

ARTIGOS EM PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS

ALMEIDA¹, Maria Regina Flor e (2003), *A Diplomacia Pública*, in *Negócios Estrangeiros*, nº 6, Lisboa, Instituto Diplomático-MNE, pp. 61-72

BARRETO, António (1995), *Portugal na Periferia do Centro: mudança social, 1960 a 1995*, in *Análise Social*, vol. xxx (134), 1995 (5.º), 841-855

DUARTE, Francisco Alegre (2008), *Portugal nas missões internacionais de Paz*, in *Negócios Estrangeiros*, nº 13, Lisboa, Instituto Diplomático – MNE, pp. 133-138

FUKUYAMA, Francis (2013), *The Wall Street Journal* (28.06.2013), in *Courrier International*, nº 211, Setembro 2013, pp. 36-38

HENRIQUES, Mendo Castro e **PARADELO**, António (2006), *Uma Fórmula de Soft Power*, Lisboa, Nação e Defesa, Primavera 2006, Nº 113-3ª Série, pp. 107-127

KJAERSTAD, Jan (2013), *Aftenposten* (09.09.2013), in *Courrier International*, nº 212, Outubro 2013, pp. 22-24

MAGONE, José (2006), *The Europeanization of Portugal (1986 – 2006). A Critical View*, Lisboa, Nação e Defesa, Outono – Inverno, Nº 115 – 3ª Série, pp. 9-28

MANOKHA, Ivan (2009), *Foucault's Concept of Power and the Global Discourse of Human Rights*, *Global Society*, London, Routledge, 23:4, pp. 429-452

MOREIRA, Adriano (2007), *A Diplomacia Portuguesa*, in *Negócios Estrangeiros*, nº 10, Lisboa, Instituto Diplomático-MNE, pp. 19-25

SANTOS1, Boaventura de Sousa (2006), *Globalizations*, in *Theory, Culture & Society*, Sague Publications, 23; 393

SANTOS2, Victor Marques dos (2005), *Portugal, a CPLP e a Lusofonia – Reflexões sobre a Dimensão Cultural da Política Externa*, in *Negócios Estrangeiros*, nº 8, Lisboa, Instituto Diplomático-MNE, pp. 71-91

TEIXEIRA, Nuno Severiano (2010), *Breve Ensaio sobre Política Externa Portuguesa*, in *Relações Internacionais*, nº 28, Dezembro, Lisboa, IPRI.

RELATÓRIOS

BARRETO, António (2013), in *25 Anos de Portugal Europeu — A economia, a sociedade e os fundos estruturais*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS).

CABRAL, Manuel Villaverde (2013), in *25 Anos de Portugal Europeu — Comentários ao Estudo*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS).

MATEUS, Augusto (coord.) (2013), *25 Anos de Portugal Europeu — A economia, a sociedade e os fundos estruturais*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS).

TESES

TELES, Ana Filipa (2009), *A Dimensão Cultural da Política Externa Portuguesa: Da década de 90 à actualidade*, Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Ensino do Português como Língua Segunda e Estrangeira, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Lisboa, Março.

RECURSOS ONLINE

Artigos

COELHO, Alexandra Prado (2011), *mais olhos que barriga* (blogue), disponível online em: www.blogues.publico.pt/olhos-barriga/2011/12/18/monocle-avalia-soft-power-de-portugal/, consultado em: 20.09.2013

FONTOURA, Luís (2006), *O Poder na Relação Externa do Estado. A Equação de Cline* (Conferência na Sociedade de Geografia de Lisboa, em 03.10.2006), disponível online em www.adelinotorres.com/relacoesinternacionais/Luis%20Fontoura%20, consultado em 22.09.2012

LOUSAO, Antoine, *Robert Dahl e suas críticas*, Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, 11 pp., disponível online: www.efp.files.wordpress.com/2010/01/robert-dahl.pdf, consultado em 10.07.2013

MALTEZ, José Adelino (s/d), *Biografia do Pensamento Político*, disponível online em www.maltez.info/biografia/Obras/foucault%201976.pdf, consultado em 24.09.2012

NYE, Joseph S. (Jr.) (1990), *Soft Power*, Foreign Policy, No. 80, Twentieth Anniversary, Published by: Carnegie Endowment for International Peace (Autumn, 1990), pp. 153-171, disponível online em: <http://www.polsci.wvu.edu/faculty/hauser/PS293/NyeSoftPowerForPol1990.pdf>, consultado em 21.09.2013

NYE, Joseph S. (Jr.) (2003), *Soft Power: Propaganda isn't the way*, in The New York Times (edição online), January 10, www.nytimes.com/2003/01/10/opinion/10iht-ednye_ed3.html?pagewanted=pr..., consultado em 06.09.2013

NYE, Joseph S. (Jr.) (2012), *Portugal deve usar o soft power da sua língua e cultura* (entrevista de Mafalda de Avelar), in Diário Económico (edição online), 18.03.2012, <http://economico.sapo.pt/noticias/nprint/140482.html>, consultado em 06.09.2013 **TRAUB**, James (2005), *The New Hard-Soft Power*, in The New York Times (edição online), January 30,

www.nytimes.com/2005/01/30/magazine/30IDEA.html?_r=1&pagewanted=pri...,

consultado em 06.09.2013

Relatórios

MCLORY, Jonathan (2010), *An international ranking of soft power*, Londres, The Institute for Government, disponível online em: http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20new%20persuaders_0.pdf , consultado em 27.09.2013

MCLORY, Jonathan (2011), *A 2011 Global Ranking of Soft Power*, Londres, The Institute for Government, disponível online em:

http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20New%20PersuadersII_0.pdf , consultado em 27.09.2013

MCLORY, Jonathan (2012), *A 2012 Global Ranking of Soft Power*, Londres, The Institute for Government, disponível online em:

http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20New%20persuaders%20III_0.pdf , consultado em 27.09.2013

Dados Estatísticos

BANCO MUNDIAL, disponível online em: www.worldbank.org., consultado em 17.07.2013

OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES — CIES-ISCTE (OD), disponível online em: www.observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt, consultado em 07.08.2013

OCDE, disponível online em: <http://www.oecd.org>, consultado em 02.08.2013

PNUD, HUMAN DEVELOPMENT REPORTS — 1990-2013, disponível online em: <http://hdr.undp.org>, consultado em 31.08.2013

